

homa PUBLICA

REVISTA INTERNACIONAL DE
**DIREITOS HUMANOS
E EMPRESAS**

INTERNATIONAL JOURNAL ON
HUMAN RIGHTS AND BUSINESS

ISSN 2526-0774

Vol. I, Nº 02
Jan - Jun 2017



Recebido: 01.11.2016

Aceito: 22.04.2017

Publicado: 31.07.2017

PRÁTICAS DE TRANSPARÊNCIA DO FINANCIAMENTO AO DESENVOLVIMENTO NAS AMÉRICAS: BNDES, BID E BANCO MUNDIAL¹

TRANSPARENCY PRACTICES ON FINANCING DEVELOPMENT
IN THE AMERICAS: BNDES, IDB AND WORLD BANK

Felipe Rodrigues Siston¹
Rio de Janeiro, RJ - Brasil

Resumo

O artigo levanta práticas de transparência em três bancos de desenvolvimento: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial. O objetivo é elucidar diferenças, com foco metodológico nas informações identificadas pelos *websites*, elucidadas por entrevistas informais com profissionais dessas instituições. A hipótese inicial que se pretende testar é a de que os casos multilaterais oferecem maior grau de institucionalidade em suas práticas de transparência do que o caso nacional, o que se confirma, mas com ressalvas, dadas as limitações metodológicas. A pesquisa também realiza um breve histórico das políticas de disponibilização de informações em posse de órgãos públicos, destacando o papel dos bancos multilaterais nessa trajetória, culminando com a análise das práticas observadas em 2015, revistas em 2017, nas três instituições pesquisadas.

Palavras-chave

Transparência. Desenvolvimento. BNDES. Banco Mundial. BID.

Abstract

This paper assesses transparency practices in The National Bank for Economic and Social Development (BNDES), The Inter-American Development Bank (IDB) and The World Bank. Through these cases it aims to elucidate differences in transparency practices, focusing on information and capacities identified by website analyses and interviews with professionals in these institutions. In order to contextualize the framework of practices adopted by the banks, the literature provides a brief history on the availability of information held by public bodies, highlighting the role of multilateral banks in this trajectory. The banks were observed between 2015 and 2017.

Keywords

Transparency. Development. BNDES. World Bank. IDB.

¹ Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura da Universidade Federal do Rio de Janeiro (ECOPOS/UFRJ), contato: felipesiston@gmail.com.

¹ Este artigo resume parte da pesquisa (no prelo) realizada para a dissertação de mestrado no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade do Rio de Janeiro (PPGRI/UERJ). O artigo aqui apresentado também aperfeiçoa os métodos utilizados naquela pesquisa e acrescenta o caso do Banco Interamericano de Desenvolvimento.

1. INTRODUÇÃO

Práticas que realizam o princípio democrático do acesso à informação, especificamente em posse de órgãos públicos, integram um fenômeno moderno decorrente, em parte, dos avanços tecnológicos obtidos no campo da comunicação, dos governos democráticos no mundo e, especialmente, dos respectivos *habitus* (BOURDIEU, 1990 p. 131) daí derivados. Organizar informações para torná-las facilmente acessíveis ou “transparentes”, interagir com públicos diversos, atender a demandas de participação e responder a críticas, a reivindicações ou ao cumprimento de normas de responsabilidades ambientais, sociais e de publicidade são algumas das atividades que, nos últimos anos, pouco a pouco foram adotadas como parte do trabalho de instituições públicas e democráticas, inclusive as que lidam com o financiamento do desenvolvimento econômico e social.

Especificamente no caso das instituições financeiras, práticas de transparência estão sob a influência de pelo menos dois regimes internacionais distintos que não se confundem: um voltado a atender preocupações de mercado e outro para assuntos socioambientais. Como instituições financeiras *stricto sensu*, as organizações financeiras multilaterais e os bancos de desenvolvimento estão inseridos no processo histórico de ajuste capitalista², no qual se busca regular possíveis crises sistêmicas no setor bancário e prevenir que transbordem para a economia como um todo. Nesse caso, a prestação de informação restringe-se ao risco contábil, que conta com a supervisão de bancos centrais, amplo espectro legal em alguns casos de poder vinculante, metodologias de medição, ajuste e aperfeiçoamento³.

Como organizações públicas, por outro lado, as instituições financeiras multilaterais e os bancos de desenvolvimento também estão sujeitos ao regime do acesso à informação por princípio democrático-social, atendendo a *outsiders* — não especialistas, mas indivíduos ou grupos afetados ou motivados a se envolver no tema por razões diversas: ambientais, combate a corrupção, defesa de direitos humanos ou acesso à verdade, por exemplo. Esse regime, que só a partir dos anos 1990 passou a se disseminar, ainda está em formação e será o objeto da análise deste artigo, que se concentra na comparação das práticas de transparência de três bancos de desenvolvimento cujas sedes estão situadas em países do continente americano: Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

2. OBJETIVOS E HIPÓTESES

As similaridades entre BM, BID e BNDES vão além da localização de seus escritórios-sedes ou dos objetivos declarados de desenvolvimento. A essas características comuns soma-se a histórica influência do Estado norte-americano⁴ na formação de cada um deles. A ideia de um BM para facilitar as transações internacionais foi gestada na conferência de Bretton Woods, como um capítulo das pretensões dos EUA em reorganizar a economia pós-Segunda Guerra Mundial. O BID, por sua vez, foi

² Para saber mais: SOBREIRA, R.; MARTINS, N. M.; Os Acordos de Basileia e bancos de desenvolvimento no Brasil: uma avaliação do BNDES e do BNB. Rev. Adm. Pública vol.45 no.2 Rio de Janeiro Mar./Apr. 2011. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122011000200004&script=sci_arttext >. Acessado em 7 de agosto de 2014.

³ Sobre regulação bancária, ver: BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS. Site oficial do comitê responsável por orientar o regime de regulação bancária. Disponível em: < <http://www.bis.org/about/index.htm?l=2> >. Acessado em: 7 de agosto de 2014; RODRIGUES, Adriana. Transparência no Gerenciamento de Risco no Brasil: Bancos Públicos X Bancos Privados. São Paulo: *Anais do 12º Congresso USP de Controladoria e Contabilidade*. 2012. Disponível em: < <http://www.congressosp.fipecafi.org/web/artigos122012/430.pdf> >. Acessado em 7 de agosto de 2014.

⁴ Sobre a criação do BM, cf. (GALLI, 2011); BNDES, cf. (BNDES, 2012); e Banco Mundial, cf. (TUSSIE, 1995).

demandado no final dos anos 1950 pelos países latino-americanos à Organização dos Estados Americanos (OEA), posteriormente abarcado pelos norte-americanos como forma de fazer frente à ameaça comunista na região (TUSSIE, 1995). O BNDES, antes do BID, foi criado em decorrência das comissões de estudos norte-americanos no Brasil, durante o governo de Getúlio Vargas, como uma solução para desenvolver o país via organização do fluxo de capital internacional e nacional.

A referência aos EUA como ponto de partida ocorre com o propósito de recordar a tradicional dificuldade de se exercer *accountability* social⁵ sobre países poderosos (GRANT, et al., 2005). “Há uma clara tensão entre o conceito de um Banco Mundial que presta contas às pessoas pobres e o que presta contas perante o Secretário do Tesouro dos EUA” (GRANT, et al., 2005). O que não é tão óbvio é o que estrutura e reproduz essa tensão ao longo do tempo. Qual é a substância da tensão entre um banco que responde a um Estado e um que responde ao povo? Acreditamos que a afirmação de Grant aponte para uma escala, uma espécie de *dégradé* relacionado ao *status* de grupos ou pessoas, sugerindo a existência de uma estrutura diferenciadora de habilitados e não habilitados, que ao mesmo tempo estrutura os lugares de pertencimento em que há autorizados e não autorizados a praticar o controle sobre o banco.

Os interesses não necessariamente convergem e os modos de regular as tensões resultantes não se limitam às instituições. De um lado do balcão temos o público-alvo declarado pela instituição, e de outro lado, o público a quem ela, a depender da tese de quem observe, se presta contas politicamente e financeiramente. Existem leis locais, regionais ou globais estruturando a regulação de interesses, mas há também um debate público, seja via imprensa ou organizações da sociedade civil, em espaços físicos ou virtuais, sedimentando socialmente com um intenso fluxo de informações, relacionamentos e outras estratégias sensíveis o que é ou não a obrigação da instituição e a quem ela deve responder. Sem desconsiderar a importância do quadro legal para dirimir essas tensões, procura-se aqui observar algo além do estritamente normativo, mas que, embora esteja nele presente, o utiliza para se colocar de modo mais dinâmico socialmente. Entendem-se as relações de *accountability* como um campo onde coexistem diversos ecossistemas de prestação de contas e que, a depender dos atores participantes e do modelo estabelecido, apresenta diferenças de *status simbólico* (BOURDIEAU, 1990, p. 131) e de apreço que são estruturantes das práticas no interior da burocracia dos bancos. A *accountability* social se diferencia da institucional, da política, da estatal, da legislativa e de uma série de outras que não caberia aqui enumerar ou detalhar.

Em comum, todas as espécies do ecossistema de *accountability* dependem do acesso à informação como etapa básica para que qualquer processo de prestação de contas possa sobreviver. Geralmente, tal condição de sobrevivência é dada sob o crivo da autoridade estatal e da capacidade maior ou menor dos povos para aplicarem poder de pressão sobre seus governantes. Se isso puder ser medido pelo grau de adoção e aplicação de leis ou normas, será apenas porque previamente ocorreu a superação de impedimentos de ordem simbólica. Não é possível ignorar que as práticas de “transparência” ou *accountability* ocorrem em um cenário simbólico no qual, tendo como base autores do debate teórico das Relações Internacionais, os Estados são da escala de mais poderosos no

⁵ Mais à frente aprofunda-se a explicação sobre o uso desse conceito, sendo que por ora basta dizer que propositadamente enfatiza-se *accountability* (prestação de contas) adicionando o termo *social* para fazer questão de não confundir com a prestação de contas exigida por lei ou por órgão estatal de fiscalização. Aqui se trata da que é exigida pela sociedade civil com a força simbólica adquirida no espaço público democrático.

dégradé da política mundial (KEOHANE, 2002). Ainda que o poderio econômico de algumas empresas supere o PIB de muitos países, o setor empresarial ainda não dispõe da longevidade e da estrutura que permite que os Estados atravessem gerações e sistemas políticos, econômicos, tecnológicos, etc. A capacidade de reduzir ou impedir a prestação de contas a *outsiders* das burocracias estatais ou intergovernamentais pode ser vista como uma das dimensões do poder em posse dos Estados (KEOHANE, 2002). Pressupõe-se assim que a existência, maior ou menor, das práticas de transparência seja uma forma de avaliar a disposição a realizar a abertura de poder à participação pública.

A questão aqui é um pouco mais específica, visto que não se trata de Estados genericamente, mas de bancos de direito público, dois multilaterais e um nacional, do tipo Estado-empresa. Graças a avanços tecnológicos na área da comunicação, pode-se dizer que, independentemente do tipo de indivíduo – banco-estado-empresa – aqui apreciado, todos são hoje também personagens com presença ubíqua na rede global de computadores, a Internet, tornando possível uma aproximação sem precedentes via acesso e interação das instituições com pessoas ou outras instituições, com consequências, ainda que informais, estruturantes para a licença social que cada um desses indivíduos institucionais angaria para operação, seja em funções estatais, empresarias ou políticas. A intenção deste artigo é adotar como objeto de pesquisa a prática de construção da imagem pública de *accountability* na Internet. Em relação a essas práticas estruturantes da comunicação pública online, a hipótese específica que se pretende testar é se os casos multilaterais oferecem maior transparência do que o caso nacional.

Desconfia-se que, dadas as dificuldades de tornar um Estado *accountable* exclusivamente pela sociedade civil, os casos multilaterais ofereçam maiores condições do que o caso nacional. Isso parece paradoxal, pois, em que pese os casos multilaterais envolverem maior número de Estados do que o nacional, ainda assim se espera que preencham mais plenamente requisitos de *accountability* social. O alinhamento da sociedade civil a alguns Estados, fazendo-se uso de canais representativos e formais nos assentos das coalizões máximas de poder nas instituições, é o que traria um ganho de eficácia das ações de *accountability* praticadas pela sociedade civil. Contudo, essa última hipótese não será testada neste trabalho, pois não se enquadra no recorte comunicacional. Pretende-se aqui investigar apenas a ponta do iceberg: quais práticas de comunicação online os casos multilaterais e o nacional adotam com o intuito de dar transparência sobre os projetos que financiam. Há diferença de publicidade entre os bancos multilaterais e o banco nacional? Como fazer essa comparação?

3. METODOLOGIA E REFERENCIAL TEÓRICO

Para responder a essas duas perguntas, primeiramente, apresenta-se um breve histórico sobre o direito de acesso à informação por princípio democrático-social, com base na leitura de fontes secundárias. Esse princípio leva em conta a noção de *accountability* social, isto é, da prestação de contas a organizações da sociedade civil, aí incluídas as organizações não governamentais e a imprensa, conforme conceituado abaixo:

Accountability social ocorre quando a sociedade civil e a mídia tomam medidas destinadas a forçar os gestores políticos, burocráticos, empresariais e jurídicos a dar informações e justificativas para suas ações. Em geral, a força de controle é relativamente fraca nesses casos, mas também varia de acordo com fatores contextuais, como a legislação (por exemplo, se existe uma lei de liberdade de acesso à informação). Distingue-se de

accountability de representação no que diz respeito ao fato de que o P [Principal] é aqui mais ou menos “autodesignado” para seu papel e primeiro tem que convencer os As [Agents] e a sociedade circundante deste arranjo. Por isso, é tênue e limitada pelo fato de que o “direito” do P em exigir accountability de A se baseia, no final, em ação voluntária, e o grau de controle, portanto, é baixo e bastante difuso.^{6,7} (LINDBERG, 2013)

Accountability e transparência são termos que não se confundem. A primeira dá conta de um processo completo, e a segunda, de uma etapa de liberação de informação e de estratégias de relacionamento. A própria transparência não está correlacionada com maior democracia ou *accountability* (FOX, 2007 p. 666). É com o viés de *accountability* que se recorre à análise dos sites das instituições citadas neste estudo. Isto é, a divulgação deve contemplar etapas de um processo completo de *accountability*, conforme detalhado na Tabela 1 inspirado no modelo de Lindberg (2013), que segue a teoria Principal-Agent. A tabela abaixo apresenta na coluna da esquerda um detalhamento em cinco pilares do que se considera aqui como estrutura da *accountability*. Na coluna da direita, apresentam-se pontos de observação na página institucional na Internet correspondente a cada pilar.

Tabela 1: Cruzamento entre pilares da accountability e pontos de observação

Pilares	Pontos de observação na página institucional
1 – é preciso um Agente (A) que preste contas, isto é, seja objeto da <i>accountability</i> .	(1) Informações e documentos sobre as ações do ator ou do espaço de maior poder decisório sobre o dia a dia da instituição.
2 – é preciso um Domínio (D), área, temas ou assuntos sujeitos à <i>accountability</i> .	(2.1) Informações e documentos sobre a política que sintetizam os princípios, normas e procedimentos a serem respeitados pelo banco nas áreas financiadas. (2.2) Informações e documentos sobre etapas de financiamento direto ao desenvolvimento.
3 – é preciso um centro de poder, Principal (P), a quem se espera que (A) preste contas.	(3) Informações e documentos de apresentação e interação com a sociedade civil e os atores de <i>advocacy</i>

⁶ Tradução nossa do seguinte trecho: “Societal accountability is involved where civil society and the media take actions aimed at forcing political, bureaucratic, business and legal decision-makers to give information on, and justifications for, their actions. The strength of control is typically relatively weak in these cases but also varies with contextual factors such as legislation (e.g. whether there is a freedom of information act or not). It is distinguished from representational accountability in that the Ps are more or less ‘self-appointed’ in their role and first have to convince the As and the surrounding society of this arrangement. It is therefore tenuous and circumscribed by the fact that the ‘right’ of the P to hold the A accountable is in the end based on voluntary action and the degree of control is therefore low and rather diffuse.”

⁷ Os termos *Principal* (P) e *Agent* (A) se referem respectivamente a um centro de poder ao qual se presta contas e a um agente do qual se requisita a prestação de contas. Os termos são usados nos estudos sobre os problemas da delegação, derivado da teoria das firmas. Cf. (COASE, 1937). Sobre a aplicação da teoria *Principal-Agent* aplicado às organizações internacionais cf. (LAKE, et al., 2006).

4 – é preciso que seja reconhecido o direito de (P) de requisitar que (A) o informe, explique e justifique decisões no âmbito de (D).	(4.1) Informações, documentos e registros que sintetizam a legitimidade de organizações da sociedade civil como interlocutores e regulamentam a política de informação e a participação dessas organizações, (4.2) canais de comunicação ou programas de relacionamento e departamentos responsáveis por essa interação descritos na página do banco.
5 – ocorre o direito de (P) sancionar (A) se (A) não informar, explicar ou justificar decisões tomadas no que diz respeito a (D).	(5) Mecanismo que prevê formalmente o ajuste de conduta do banco a partir de estímulo/consulta oferecido diretamente pela sociedade civil.

Dada a complexidade das instituições e da vastidão de informações produzidas pelos bancos, nem todas prontas para uma comparação, faz-se necessário uma série de recortes. Observam-se apenas os elementos dos pontos 2, 4 e 5 descritos na tabela, respeitando um recorte temporal entre dezembro de 2014 e março de 2015, com uma revisão crítica em maio de 2017. O estudo se concentra nas atividades de financiamento direto de projetos, excluindo operações indiretas. O recorte também exclui práticas de transparência passiva, isto é, quando são divulgadas informações em função das demandas de atores externos pontualmente, privilegiando-se aqui as informações prestadas proativamente pelos bancos. Outro recorte é relativo à *accountability* praticada com a sociedade civil, excluindo-se daí órgãos de imprensa. A título de esclarecimento e por razões meramente ilustrativas, esta pesquisa também fez uso de entrevistas realizadas com funcionários de organizações não governamentais (ONGs) e dos bancos estudados.

4. BREVE HISTÓRICO SOBRE O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Desenrola-se há quase 250 anos o debate no campo do direito sobre a transparência, isto é, a liberação de informações em posse de órgãos públicos para a população em geral.⁸ Por trás dessas práticas está a ideia de reduzir as diferenças de poder na sociedade e entre os povos. A garantia de acesso à informação pode ser entendida como uma forma de tornar a disputa de forças mais balanceada entre aqueles que estão no poder e os que não governam (MENDEL, 2009). A pesquisa arqueológica do que seria esse debate ao longo do tempo possivelmente observaria as maiores rupturas culturais a partir do fenômeno de ampliação das capacidades midiáticas e do uso massificado dos meios de comunicação. Apesar da história de 250 anos, a adoção de leis sobre o tema apenas recentemente passou por um crescimento na elaboração e adoção por diversos países, acompanhando o tempo de amadurecimento das tecnologias de computação. O regime internacional de acesso à informação foi um dos mais rápidos já realizados (SNELL, 2005). Em setembro de 2013, 95 países haviam criado leis de acesso à informação em posse de órgãos públicos (MENDEL, 2013). Em meados de 1980, eram menos de dez os países com essas legislações.

A velocidade e a proximidade cronológica da adoção dessas leis talvez não permitam dar precisão sobre a qualidade e profundidade do novo regime global ou do adotado por cada instituição.

⁸ A primeira lei de acesso à informação foi promulgada na Suécia. De 1766, a Lei de Liberdade de Imprensa estabelece a natureza pública dos documentos oficiais, garantindo acesso a todo indivíduo, com exceção de documentos classificados como secretos. Além disso, em 1809, o país cria a figura do *Ombudsman*, eleito pelo parlamento para, de forma isenta do sistema judiciário e do governo, supervisionar os serviços públicos em comunicação direta com os cidadãos (ANDI; Artigo 19, 2009).

O ambiente tecnológico e cultural contemporâneo constantemente atualiza as noções – ainda que informais – de qualidade do que seja uma boa prestação social de contas. Seria impossível imaginar este artigo, por exemplo, em 1980, quando a Internet ainda estava longe de sair das academias norte-americanas a serviço do Departamento de Defesa dos Estados Unidos. É, portanto, uma ciência tão nova quanto seu objeto.

Mas é possível identificar há mais tempo uma série de declarações de intenções, princípios e raras obrigações jurídicas vinculantes. Por exemplo, na Declaração Universal dos Direitos Humanos, o artigo 19, sobre a liberdade de expressão, defende o livre fluxo de informações de modo geral. O Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, adotado em 1966 e ratificado por 160 países, também trata do tema da informação, mas, assim como o anterior, não enuncia de modo específico um direito de acesso à informação mantida por órgãos públicos (MENDEL, 2009). Ambos os textos, assim como outras cartas de direitos fundamentais de caráter internacional, abordam a questão no aspecto público e universal, em alguns casos até recomendando a criação de legislação posterior e específica (MENDEL, 2009).

Ao longo dos anos, no entanto, esse direito teve a sua interpretação aprofundada em defesa da obrigação de se prestar informações, especialmente aquela sob a guarda de órgãos públicos (MENDEL, 2009). Um desses processos ocorreu em função dos relatórios solicitados pela então Comissão de Direitos Humanos – hoje designada Conselho de Direitos Humanos da ONU – ao escritório do Relator Especial da ONU para a Liberdade de Expressão. Ano a ano o aspecto institucional da informação detida por autoridades públicas passou a ser visto como um direito humano fundamental. Apesar desse reconhecimento, no entanto, verifica-se que o próprio Conselho de Direitos Humanos da ONU, responsável por supervisionar o direito de acesso à informação, até 2008 não havia publicado nenhum comentário sobre as práticas dos países nesse sentido durante o mecanismo de Revisão Periódica Universal (MENDEL, 2009).

Ainda assim, as declarações permitiam a reprodução de textos semelhantes em órgãos regionais e até nacionais, como o Conselho Europeu e a OEA (MENDEL, 2009), manifestações internacionais de combate à corrupção e movimentos de obtenção de informações relativas às violações de direitos humanos, como no chamado direito à verdade. Permitiram ainda avanços no debate sobre a qualidade da operacionalização do acesso. Em 2008, 125 especialistas no tema da informação, provenientes de quarenta países, formularam a Declaração de Atlanta, especificamente sobre o tema da transparência, dando orientações precisas sobre as melhores práticas e como esse direito se equipara aos demais direitos humanos fundamentais (THE CARTER CENTER, 2008). Outra iniciativa recente foi liderada pelo governo norte-americano e outros sete países, em 2011, com a declaração da *Global Partnership for Open Government* (Parceria Global para Governos Abertos). A iniciativa prevê a realização de planos nacionais bianuais em parceria com organizações da sociedade civil, para avançar em temas de transparência, *accountability*, participação e inovação tecnológica. Os países-membros devem fazer relatórios anuais sobre seus avanços e discuti-los publicamente.

Outro processo histórico ocorre a partir de declarações específicas relativas ao meio ambiente e ao desenvolvimento. A Declaração do Rio, em 1992, sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento prevê a participação ampla como forma de salvaguardar os bens ambientais (PIOVESAN, 2013). Em 1998, com força de lei, é formada a Convenção sobre Acesso à Informação, Participação Pública nos Processos Decisórios e Acesso à Justiça em Matéria Ambiental, conhecida

como Convenção de Aarhus. Ela foi assinada pelos Estados-membros da Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa e a União Europeia e entrou em vigor em outubro de 2001. Tornou-se, assim, o primeiro instrumento internacional com força de lei a reconhecer o direito à informação (MENDEL, 2009). O Direito ao Desenvolvimento também prevê a participação como uma obrigação a ser garantida pelos governos aos cidadãos (PIOVESAN, 2013).

Algumas restrições ao direito de informação também são apontadas em convenções e declarações, como a ICCPR – Convenção Internacional sobre Direitos Civis e Políticos – (UNITED NATIONS, 1966) e a Corte Europeia de Direitos Humanos (apud MENDEL, 2009 p. 14). No caso das instituições bancárias, legislações nacionais, como a brasileira, preveem o sigilo bancário, que trata de preservar informações de clientes privados salvo orientação contrária oriunda de decisão judicial.

Seguindo a observação ecológica da *accountability*, isto é, a de que há uma variedade de espécies de modos de prestação de contas competindo pela sobrevivência em ecossistemas simbólicos, políticos, econômicos e tecnológicos, é importante recuperar, brevemente, o conflito histórico de dois filios: regulação externa e autorregulação. Talvez seja possível argumentar que o fenômeno específico da *accountability* social frente a empresas – públicas ou privadas – seja o resultado ou o efeito do processo de deterioração das capacidades de se realizar a regulação externa às corporações via o Estado democrático e as leis (MCINERNEY, 2005). A regulação externa à empresa seria tendencialmente mais dispendiosa às organizações, tanto em termos de imagem como financeiros. A deterioração do papel do Estado, dadas novas complexidades políticas e tecnológicas, de exercer seu poder de controle e fiscalização de agentes, tornou propício ou deu lugar ao desenvolvimento de mecanismos de autorregulação. Esses mecanismos são muitas vezes operacionalizados por departamentos de relações públicas, comitês de transparência ou de responsabilidade social corporativa e outros órgãos que interagem com o público geral. As agências de relações públicas possuem não mais de cem anos de existência, sendo o estudo dessas práticas ainda mais recente, vinculado inicialmente aos departamentos de administração das universidades e depois às faculdades de comunicação e, ainda mais recente, ao campo das relações internacionais. Numa linha teórica, os primeiros agentes de relações públicas surgiram como uma reação das empresas para se defenderem da crítica exterior de jornalistas e ativistas (CHAPARRO, 2011).

Sobre a história das iniciativas de responsabilidade social, Cheney, Roper e May (2007) apresentam o contexto da passagem do século XIX para o XX como fundador de uma grande transformação cultural. O estabelecimento de monopólios corporativos, especialmente no setor ferroviário e petrolífero, ainda antes do século XX, repercutiu em aumento da pressão social para que os governos dos Estados Unidos e do continente europeu aprovassem um quadro regulatório para exercer maior controle sobre as corporações, e isso numa fase em que globalização e colonização conviviam como elementos de administração do território mundial. Os temas, a título de exemplo, tratavam de segurança, trabalho infantil e fundos fiduciários. Com a virada do século, até pelo menos 1920, mais leis foram aprovadas, mas em um tom de reforma, tentando amenizar os ânimos radicais de transformação da sociedade (MAY, et al., 2007). Passadas as experiências do *New Deal* nos Estados Unidos e da social democracia na Europa, observa-se a tendência de mudança do modelo de regulação externa feita pelo Estado para o de responsabilidade interna, exercida por corporações sobre si mesmas através de instrumentos administrativos. O que essas mudanças históricas permitem concluir

é que parece ter havido uma sedimentação do entendimento sobre a diversidade de posturas das empresas (públicas ou privadas), pelo menos na dimensão da responsabilidade legal.

Tabela 1: Tipos de empresas

Tipo 1	Empresas que conhecem a lei e seguem a lei.
Tipo 2	Empresas que desconhecem a lei, mas se esforçam para conhecê-la e cumpri-la.
Tipo 3	Empresas que conhecem a lei e a descumprem.
Tipo 4	Empresas que desconhecem a lei e mesmo que a conhecessem não busariam cumpri-la.

Fonte: (MCINERNEY, 2005)

É possível traçar um paralelo desse quadro de postura legalista com a postura de imagem pública, substituindo na tabela a lei positivada pelo direito por leis informais do ambiente simbólico de atuação. A substituição, no entanto, exige uma mudança de compreensão epistemológica, pois nesse tribunal importa não apenas o que se comprova, o que se faz e o que se diz, mas principalmente a realidade que se constrói no imaginário público via a criação de eventos que servem como marcos de ruptura nos fluxos de opinião, sentimentos e *habitus*. O ambiente simbólico é continuamente atualizado. Nele, o que talvez seja possível fixar, tratando-se de uma cultura democrática – termo usado não no sentido *stricto* eleitoral, mas no entendimento amplo de periodismo cotidiano fiscalizador-participativo das práticas administrativas e políticas –, seja o bem teleológico de manutenção e reprodução da cultura democrática. E nesse caso, as leis informais que uma empresa conhece ou busca conhecer, cumpre ou busca cumprir, são as que permitem uma relação simétrica de comunicação a ambas as partes em contato – empresa e interlocutor – e à sociedade em geral, no âmbito da delegação e do necessário compartilhamento de tarefas para se alcançar o objetivo de se viver a experiência da democracia ampliada.

As práticas de autorregulação cobririam apenas as empresas de tipo 1 e 2, ou seja, a autorregulação permitiria reconhecer posturas que buscam dar garantias de comunicação simétrica; mas deixaria de fora as empresas de tipo 3 ou 4, que visam desinformar ou desqualificar o *status* de participação ou controle social. Nesse segundo grupo não se enquadram empresas que praticam restrições de transparência benéficas à garantia de outros direitos, mas sim as que constroem realidades ou *habitus* de diminuição do capital de controle democrático. Portanto, os casos de práticas voluntárias de liberação de informação e *accountability* não cobririam todas as posturas empresariais, públicas ou privadas.⁹

É preciso ter em mente esses limites da *accountability* social e das práticas de transparência para a sociedade civil. Nessa breve arqueologia do debate mais recente sobre o direito de acesso à informação, observamos: que as práticas de *accountability* social participam de um ecossistema político-econômico-tecnológico em possível competição com outras espécies de prestação de contas,

⁹ A teoria de excelência em relações públicas parece considerar públicos de comportamento semelhante aos casos 3 e 4, ou seja, que dificilmente seguiriam uma comunicação simétrica e benéfica às duas partes. O autor chega a sugerir que é preciso conciliar à diplomacia da comunicação outros métodos. "I believe it is necessary to acknowledge that publics often are not willing to collaborate with organizations and often behave in ways that are destructive to the relationship and to society in general" (GRUNIG, 2006).

já serviram aos interesses de mercado após crises sociais para controle dos ânimos sociais, parecem cumprir a função de assimilar críticas externas e custosas a uma rotina interna de relacionamento controlado e são objeto de estudo de um campo multidisciplinar.

4.1 O CASO DAS ORGANIZAÇÕES FINACNEIRAS VOLTADAS PARA O DESENVOLVIMENTO

Com a Declaração do Rio, as recomendações de transparência e participação passaram a ser introduzidas no caso das organizações financeiras intergovernamentais voltadas ao desenvolvimento (MENDEL, 2009). Nesse caso específico, há uma novidade institucional: a criação de mecanismos independentes de autofiscalização¹⁰, para 1) receber reclamações externas de populações impactadas negativamente por projetos financiados e 2) inspecionar e revisar práticas do banco que quebrem políticas internas das instituições nos temas da informação e transparência, responsabilidade social e ambiental (MENDEL, 2009). Nos últimos vinte anos, diversas instituições financeiras têm seguido esse fluxo e declarado intenções de revisar os seus procedimentos de divulgação de informações, instituindo práticas nesse sentido.

4.1.1 BANCO MUNDIAL

4.1.1.1 PERFIL INSTITUCIONAL

O Banco Mundial¹¹ é uma agência especializada sob supervisão do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas dotada de independência de atuação, respondendo a 189 países-membros representados por um Conselho de Governantes. A sede fica em Washington e o banco tem presença física ampliada através de 130 escritórios nos seis territórios pelos quais se divide sua atuação: África, Leste Asiático e Pacífico, Europa e Ásia Central, América Latina e Caribe, Oriente Médio e Norte da África, Sul da Ásia. Essa divisão territorial é também parte da divisão organizativa da instituição, com vice-diretorias para cada região. O BM possui mais de 12 mil funcionários assalariados e estima contar ainda com a ajuda de 4.800 consultores de curto prazo. No relatório operacional de 2016¹², o Grupo Banco Mundial informa ter desembolsado 64,2 bilhões de dólares em empréstimos, investimentos de capital e garantias aos seus membros e às empresas privadas (BANCO MUNDIAL, 2014).

¹⁰ Ordem cronológica da criação de mecanismos de aprimoramento da transparência e *accountability* das instituições financeiras internacionais: Banco Mundial (1993); Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID (1994); Asian Development Bank – ADB (1995); African Development Bank – AfDB (2004); European Bank for Reconstruction and Development – EBRD (substituiu o mecanismo independente criado em 2004 por um mecanismo interno próprio em 2010); International Finance Corporation – IFC (cria em 1999 um mecanismo de duas fases: consulta/revisão do cumprimento de requisitos) (BOISSON DE CHAZOUMES, 2012).

¹¹ Grupo Banco Mundial designa cinco agências. Banco Mundial (BM) designa duas dessas agências, o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e a Associação Internacional para o Desenvolvimento. As práticas das políticas de transparências aqui observadas nos websites servem apenas a essas duas instituições.

¹² Os relatórios do BM consideram como anos fiscais o período de 1º de julho a 30 de junho.

4.1.1.2 PROCESSO HISTÓRICO

O Banco Mundial deu início à revisão de procedimentos ainda em 1994¹³. Naquela década, as instituições de Bretton Woods celebravam cinquenta anos, um período propício para a contestação empreendida por uma rede de mais de duzentas organizações da sociedade civil contra o banco, reunidas na campanha “50 anos bastam!” (*50 Years is Enough*). Ao internalizar boa parte do discurso crítico, o BM avançou sua parceria com determinadas ONGs e comunidades de conhecimento, criando padrões de institucionalidade inéditos na área. Ao menos dois mecanismos de consulta ao terceiro setor são reconhecidos por operacionalizarem a aliança burocracia-ONGs: o *Country Ownership* e os *Annual Meetings*. Reações a pressões externas, principalmente via o Congresso dos EUA, tais medidas não necessariamente lideradas pela burocracia incluíam também um redesenho da formulação de projetos, aumentando a participação de ONGs locais na concepção e no encaminhamento (GUIMARÃES, 2010 p. 88).

Destacam-se pelo menos duas reformas implementadas ainda antes dos anos 2000 após as pressões internacionais sobre o banco: 1) política de informação categorizando documentos e dados que passariam a ser disponibilizadas ao público; 2) criação de centros de Informação Pública no mundo onde os documentos com informações técnicas de projeto, os relatórios finais de avaliação do pessoal, e as avaliações de impacto ambiental estariam acessíveis (UDALL, 1998 p. 405). O período observou, segundo Guimarães (2010), a transformação das ONGs em interlocutores legais e legítimos do banco, via a criação do Painel Independente de Inspeção e da Política de Acesso à Informação (*Policy of Information Disclosure*) (GUIMARÃES, 2010 p. 84). Reformas mais dramáticas seriam experimentadas em seguida, no período presidido por James Wolfensohn (1995-2000), quando ele descentralizou a administração e moveu equipes de Washington para o campo. O orçamento corporativo segue em direção ao controle dos diretores de campo, permitindo a contratação de pessoal especializado. “Wolfensohn buscou na tecnologia da informação e em consultas expandir a base de conhecimento do BM e assim sua capacidade como um “Banco do Conhecimento” (GALLI, 2011 pp. 38-39).

Nas reformas da gestão Wolfensohn, chamadas de *Strategic Compact*, o presidente criou uma rede temática de profissionais que estariam encarregados de formular metodologias e instrumentos para aprimorar as políticas ambientais. A rede, chamada de *Network of Environmental and Socially Sustainable Development* (ESSD), foi criada em 1996, um ano antes do estabelecimento das *safeguard policies*, as políticas de salvaguardas ambientais que explicitam medidas mais concretas para a inserção do tema ambiental nos projetos.

As políticas de transparência e participação continuariam na agenda do BM. Em seu segundo mandato (2000-2005), Wolfensohn criou e manteve reuniões anuais com o Fórum de Políticas da Sociedade Civil. Posteriormente, em 2007, passou a usar o termo “*accountability social*” para designar os mecanismos de participação com a sociedade civil. O conceito aparece na *Governance and Anticorruption Strategy*, no princípio 5º que enfatiza “engajamento com diversos *stakeholders*, incluindo-os por mais forte transparência, participação, e um monitoramento de partes terceiras do

¹³ Recentemente o banco acrescentou em seu site que ainda em 1985 foi liberada a primeira instrução aos funcionários sobre a abertura informação, com presunção em favor da divulgação. C.f. < <http://www.worldbank.org/en/accesstoinformation/> >. Acessado em 04/05/2017.

Banco em suas operações”. Essa política foi renovada em 2012, fazendo referência aos movimentos de participação popular da chamada Primavera Árabe e dos movimentos *Occupy*. Em 2011 foi lançado o *Open Development Initiative*, com informações e instrumentos que facilitam o acesso da população às estatísticas produzidas pelo banco, como por exemplo um mapa com mais de 2.500 projetos financiados pelo banco.

Em julho de 2012, o banco iniciou a revisão de suas salvaguardas ambientais. Tal processo foi acompanhado de ações mais amplas de reestruturação com o intuito de reduzir custos do orçamento do banco e criar maior integração entre diversos departamentos. Organizações da sociedade civil criticavam o não detalhamento dos processos de sanção de possíveis tomadores de empréstimos que incorressem em danos socioambientais.

4.1.1.3 PRÁTICAS DE TRANSPARÊNCIA

Agora são apresentadas na forma de perguntas e respostas o resultado da checagem do site do BM, em especial as seções que tratam da política de acesso à informação. Como dito na metodologia, concentra-se em elementos dos pontos 2, 4 e 5 da Tabela 1.

- a) Quais são as informações e documentos disponibilizados sobre os financiamentos diretos do BM?

O BM informa no site *Projects and Operations* dados gerais sobre os projetos financiados, com totalizações por país, setor, temas, status da operação, valor comprometido, custo total do projeto, classificação de risco do projeto e os valores dos desembolsos efetuados, data da aprovação e alguns documentos¹⁴ referentes a cada projeto. Além das informações contidas nesse site, o banco também apresenta os dados de projetos no endereço maps.worldbank.org, espécie de ferramenta para facilitar a visualização em mapas, com filtros e aparatos de pesquisa. Os dados cobrem desde os primeiros projetos desembolsados pelo banco, ainda na década de 1940.

- b) Há um documento público no site do banco que sintetiza a legitimidade de organizações da sociedade civil como interlocutores e, ao mesmo tempo, regula a política de informação e a participação dessas organizações?

O documento basilar no site do BM que sintetiza a legitimidade de organizações da sociedade civil como interlocutores e, ao mesmo tempo, regulamenta a política de informação e a participação dessas organizações é chamado *Bank Policy: Access to Information*.

A política estabelece o objetivo de cobrir cinco princípios: maximizar o acesso à informação; estabelecer uma lista clara de exceções; salvaguardar o processo deliberativo; fornecer procedimentos claros para disponibilizar a informação; e reconhecer o direito dos requerentes a um processo de recurso.

¹⁴ Seguem alguns exemplos de documentos operacionais que são sujeitos à classificação para divulgação pública, **desde que previamente acordado com a parte contratante ou que não cause prejuízo para a relação do BM com o governo**: Estratégia de Assistência ao País (CAS), Relatórios de Progresso da CAS, Relatório de Execução da CAS, documentos técnicos factuais que sustentam a preparação do projeto, Documentos de Avaliação de Projetos (anteriormente aos relatórios de avaliação da equipe), *Project Papers* (Documentos de Projeto), Documentos de Programa dos financiamentos DPOs, documentos de financiamento suplementar dos financiamentos DPOs, Documentos de Liberação de Parcela dos financiamentos DPOs, Tabelas de Salvaguardas Integradas, Relatório de Conclusão de Implementação e Execução (ICR), Notas sobre Operações Canceladas (NCO), Demonstrativos Mensais de Empréstimos e Créditos, Resumo Operacional Mensal do Fluxo de Empréstimos (MOS), Status dos Projetos em Execução (SOPE) etc.

Há ainda um *sourcebook*, espécie de manual em que consta uma definição de sociedade civil, ONG e o que se entende por consulta a esses grupos, além de um detalhamento sobre o perfil ou os tipos existentes, modos de interagir e de avaliar essa interação. A publicação é utilizada para treinamentos internos da equipe do banco em Washington e nos países onde o banco atua e se relaciona com a sociedade civil (World Bank, 2007).

- c) Existe transparência sobre o mecanismo que prevê formalmente o ajuste de conduta do banco a partir de estímulo/consulta oferecido diretamente pela sociedade civil?

O BM possui o Painel de Inspeção Independente, um organismo que há mais de vinte anos se encarrega de realizar o ajuste de conduta do banco a partir de estímulo oferecido diretamente pela sociedade civil. Esse Painel consiste em três membros apontados pelo Conselho de Diretores Executivos do BM para cinco anos de mandato não renovável. Além disso, o Painel possui um secretariado permanente que provê suporte administrativo e operacional. Duas ou mais pessoas afetadas por um projeto financiado pelo Banco podem enviar uma carta para o Painel pedindo a investigação de seu caso (World Bank, 2015). O Painel irá analisar o pedido e encaminhá-lo para a gerência do banco, que pode fornecer uma resposta inicial sobre o cumprimento das políticas relevantes da instituição no projeto em questão. O Painel então examina se cabe uma investigação completa. Se o Painel decidir que cabe, ele envia essa recomendação ao Conselho de Diretores Executivos, que autoriza ou não a investigação. Ao fim do processo, o Painel pode realizar visitas e implementar um plano de ação com a gerência do banco. Em seu site é possível encontrar cerca de cem casos investigados pelo Painel desde a sua criação. Nos relatórios anuais do Painel de inspeção é possível observar detalhes das investigações e em algumas publicações os temas mais recorrentes de inspeção (World Bank, 2015).

4.1.2 BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO

4.1.2.1 PERFIL INSTITUCIONAL

O BID possui 48 países-membros representados por sua Diretoria Executiva. O banco possui sede em Washington, D.C., nos EUA, e representação em 26 países, um escritório regional na Ásia e outro na Europa. A instituição atende a governos centrais, estados, municípios, empresas privadas e organizações não governamentais. Em 2014 foram desembolsados, entre empréstimos e doações, pouco mais de 13 bilhões de dólares.

4.1.2.2 PROCESSO HISTÓRICO

A primeira política de acesso à informação no BID foi aprovada em outubro de 1994, entrando em vigor em 1995. Posteriormente, seguindo a consultas no hemisfério, a OEA aprovou a Estratégia Interamericana para a Promoção da Participação Pública na tomada de decisão para o Desenvolvimento Sustentável. Em 2003, o Conselho Permanente da OEA aprovou a resolução intitulada “Estratégias para aumentar e fortalecer a participação das Organizações da Sociedade Civil nas atividades da OEA”. Nessa época o banco incorporou também as políticas de salvaguardas ambientais e expandiu sua política para cobrir áreas de informação financeira (BID, 2015).

Após uma série de idas e vindas e posições controversas, a instituição aprovou a revisão da Política Ambiental em 2006 (BID, 2015). Assim, foi substituída uma política considerada entre as mais

fracas dos bancos multilaterais, que consistia em documento de duas páginas com registros de 1979, pela nova política chamada de *Environment and Safeguards Compliance*. No mesmo ano foi aprovada a política sobre povos indígenas (BIC, 2015).

Mais recentemente, em 2009, um painel de peritos independentes foi convocado para rever as salvaguardas do BID, com recomendações aprovadas para 2010. A Diretoria Executiva aprovou a nova Política, que deu origem ao Mecanismo Independente de Consulta e Investigação (MICI). Em 2013, uma nova revisão baseada na experiência operacional do MICI, incluindo um processo de consulta pública, instituiu novidades ao funcionamento do órgão, que entraram em vigor em dezembro de 2014.

Organizações da sociedade civil demonstram preocupação com o fato de o banco não declarar áreas que o banco não financiaria. Mencionam ainda dificuldade em se identificar a não conformidade da prática dos projetos com as políticas. Os planos estratégicos frouxos e não vinculativos às ações diárias da instituição, que podem ser alterados pela administração do banco sem votação pelo Conselho, é outro motivo de preocupação expressado por ONGs (BIC, 2015).

4.1.2.3 PRÁTICAS DE TRANSPARÊNCIA

Repete-se aqui o formato de perguntas e respostas sobre práticas de transparência.

- a) Quais são as informações e documentos disponibilizados sobre os financiamentos diretos do BID?

O BID informa no site *Projetos* os dados gerais sobre os projetos financiados, com totalizações por país, setor, temas, e especificidades como status da operação (preparação, aprovado, implementação, conclusão e informes), categoria de impacto social e ambiental, valor comprometido, custo total do projeto, data da aprovação, resumo mensal de operações, e alguns documentos referentes a cada projeto. É possível pesquisar dados específicos para alguns desses campos.¹⁵ À semelhança do BM, no site do BID também é possível visualizar essas informações através de uma ferramenta de mapa, o site *MapAmericas*.

- b) Há um documento público no site do banco que sintetiza a legitimidade de organizações da sociedade civil como interlocutores e, ao mesmo tempo, regulamenta a política de informação e a participação dessas organizações?

O documento-base no site do BID que sintetiza a legitimidade de organizações da sociedade civil como interlocutores e, ao mesmo tempo, regulamenta a política de informação e a participação dessas organizações é chamado “Política de Acesso à Informação” (BID, 2014).

A política estabelece como seu objetivo cobrir cinco princípios: fornecer máximo acesso à informação; estabelecer uma lista clara de exceções (mas com possibilidade de se abster de divulgar informações fora dessa lista caso julgue necessário); simplificar e ampliar o acesso; oferecer meios claros para disponibilizar a informação; oferecer explicações sobre a negativa de liberação de informações.

¹⁵ Seguem alguns exemplos de documentos operacionais que são sujeitos à classificação para divulgação pública, sem a necessidade de autorização do país onde se realiza o empréstimo: Resumo Inicial do Projeto, Estratégia Ambiental e Social, Avaliação do Impacto Ambiental, Análise Ambiental Estratégica, Análise Ambiental, Relatório sobre Gestão Ambiental e Social, Resumo dos Projetos Aprovados.

Há ainda um documento estratégico sobre a política de participação da sociedade civil. Nele consta uma definição da participação de grupos da sociedade civil, especificada como um *processo de influência das decisões do banco* e que ocorre tanto em formato representativo via governo quanto diretamente, através da organização de cidadãos. O documento é realizado para orientar a aplicação prática dos princípios gerais anunciados pela instituição. Nele também é prevista a realização anual de relatórios sobre a participação da sociedade civil e atividades de treinamento do quadro funcional do banco no sentido de garantir essa participação (BID, 2004).

- c) Existe transparência sobre o mecanismo que prevê formalmente o ajuste de conduta do banco a partir de estímulo/consulta oferecido diretamente pela sociedade civil?

O BID possui o MICI, criado em 1994, reformulado em 2010 e reformado em 2014, a fim de viabilizar espaço de consulta e prestação de contas do banco à sociedade civil, “fornecendo um fórum e um processo para responder às reclamações apresentadas pelas partes que afirmam ser afetadas ou poderiam ser afetadas por operações do banco, como resultado de uma possível ação ou omissão” (BID, 2015). O grupo por detrás desse mecanismo consiste em um diretor assistido por dois coordenadores. O diretor do MICI se encontra submetido à diretoria do banco, a quem presta contas da operação e dos resultados do mecanismo¹⁶.

Na página do MICI é possível consultar, até o momento da última consulta desta pesquisa em 2017, 130 registros públicos de reclamações. Os campos informados são um resumo da solicitação, a fase em que se destina (se em fase de consulta, investigação ou ambas), resumo do projeto, categoria ambiental, bem como uma tabela com uma cronologia detalhada, por onde é possível acessar documentos do caso.

4.1.3 BNDES

4.1.3.1 PERFIL INSTITUCIONAL

O BNDES é empresa pública brasileira vinculada, desde 2016, ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. O banco tem sede oficial em Brasília e concentra operações no Rio de Janeiro (RJ), além de ter representações em São Paulo (SP), Recife (PE), Belém (PA) e mais três escritórios internacionais: Uruguai, África do Sul e Reino Unido. Possui convênios com instituições bancárias internacionais, por meio das quais também oferece linhas de financiamento. O quadro funcional do BNDES é composto por um total de 2.808 empregados. De acordo com o relatório anual mais recente disponível no site do banco, referente ao período de janeiro a dezembro de 2016, o

¹⁶ A operação obedece a duas fases a serem escolhidas pelos solicitantes: Fase de Consulta, em que as partes abordam o tema voluntariamente e de forma flexível; Fase de Verificação da Observância, em que ocorre processo de investigação a respeito das queixas na Solicitação “para estabelecer se o banco tem cumprido com alguma de suas Políticas Operacionais Pertinentes e se isso tem causado um Dano aos Solicitantes” (BID, 2014). Entre essas políticas estão: Acesso à Informação (OP-102); Meio Ambiente e Cumprimento de Salvaguardas (OP-703); Gestão do Risco de Desastres (OP-704); Serviços Públicos Domiciliares (OP-708); Reassentamento Involuntário (OP-710); Igualdade de Gênero no Desenvolvimento (OP-761); e Povos Indígenas (OP-765). Duas ou mais pessoas afetadas ou representantes no local de um projeto financiado pelo banco podem solicitar consulta ou a investigação de seu caso. Após examinar se o pedido é pertinente, é enviada consulta à Administração, que por sua vez pode pedir interrupção do MICI sobre o tema para providenciar ajustes. Nos casos de investigação, para se dar prosseguimento é preciso contar com decisão favorável da Diretoria do banco, que analisa os relatórios do MICI da Administração. Sobre a confidencialidade das informações e documentos desse processo, a instituição informa que toda a documentação produzida e recebida pelo órgão também estará sujeita à Política de Acesso à Informação, com exceção do que for recebido a título de confidencialidade por qualquer uma das partes, só podendo ser divulgada por autorização escrita (BID, 2014).

BNDES desembolsou 88,3 bilhões de reais, recuo de 35% em relação ao ano anterior. O apoio à exportação do BNDES totalizou 14,9 bilhões de reais (BNDES, 2017).

4.1.3.2 PROCESSO HISTÓRICO

As medidas de transparência do BNDES são as mais recentes dentre todos os bancos. Apenas em 2007 um diretor do banco participou pela primeira vez de uma reunião com rede de organizações da sociedade civil (Plataforma BNDES) interessada em colaborar especificamente para a construção de uma política de acesso à informação. Nesse encontro, o banco se comprometeu com uma agenda de curto prazo, o que resultou no mecanismo conhecido como BNDES Transparente, mas sem um documento que orientasse o conjunto de normas da política geral de informação e frágeis garantias de controle interno ou externo independente fiscalizando publicamente o cumprimento de normas acordadas. O diálogo entre o banco e as organizações passou por movimentos de expansão e recrudescimento sem um departamento responsável por essa relação. Institucionalmente, a interação entre banco e esses atores parece ter ficado a cargo da vontade política do presidente do banco, que a partir de 2006 destaca seu assessor de comunicação como responsável pelas atividades de *accountability* social. Em 2015, em consequência à resolução normativa do Banco Central brasileiro sobre a política de responsabilidade socioambiental de instituições financeiras, é criado um plano de implementação e monitoramento dessa política, que acaba por responsabilizar o Comitê de Sustentabilidade Socioambiental (CSS), criado um ano antes, como o colegiado responsável por promover melhorias nos processos de prestação de contas (BNDES, 2016).

É possível identificar avanços e ajustes que na maioria das vezes não estavam previstos em uma agenda interna de revisão do banco, mas que foram fruto da pressão social. A principal conquista veio em 2008, a partir de quando o BNDES passou a divulgar trimestralmente informações sobre os projetos financiados. A instituição, conforme informa em seu site, passou a incluir nos contratos cláusulas de responsabilidade socioambiental dos tomadores de empréstimos. Em 2012, incluiu nas tabelas sobre projetos financiados: área operacional de contratação no banco, ramo/gênero da atividade e porte da empresa. Em 2013, o banco acrescenta a essas tabelas informações sobre modalidade de apoio (se reembolsável ou não). Mas ainda apresenta os dados de forma pouco acessível para o público geral e não informa de maneira sistematizada os riscos ambientais e os municípios para onde os projetos são destinados, nem oferece a documentação mais detalhada dos projetos, ao contrário do BM e do BID.

Outra novidade que se observa em 2014/2015 na página do BNDES é a visualização por mapas. O banco aderiu em 2013 à plataforma INDE (Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais), gerida pelo governo brasileiro para visualização de dados. Na consulta realizada em dezembro de 2014, era possível observar dados anuais (de 2009 a 2013) referentes aos projetos aprovados em cinco grandes áreas de classificação econômica do banco. Em 2017, já não era possível observar o mesmo órgão governamental respondendo pelo tratamento cartográfico dos dados do banco.¹⁷

Na área internacional, em 2014, observa-se pela primeira vez informações sistematizadas sobre o apoio de exportação de bens e serviços no exterior, que se divide em pré e pós-embarque. De

¹⁷ Cf. <<http://www.openstreetmap.org/copyright>>.

acordo com o encarregado no banco pela relação com a sociedade civil na época, os debates foram retomados em 2014 na forma de um fórum, com três encontros para discutir temas acordados entre o banco e as organizações.¹⁸ Contudo, o tema da criação de mecanismos de transparência e participação internacional ficou de fora com a justificativa de que não havia ainda capacitação suficiente no BNDES para compreender e implementar esse procedimento que, no entendimento do banco, é uma área sensível aos interesses nacionais e envolve questões de soberania de outros países. Organizações da sociedade civil questionam esse duplo comportamento do banco com atores internacionais e nacionais e também a falta de registros dos encontros entre as ONGs e os servidores públicos ou os compromissos assumidos. Só no relatório publicado em 2017 o fórum é formalmente citado e informa que não houve reuniões. Com a ampliação da pressão social e do Congresso brasileiro, implementando por exemplo uma Comissão Parlamentar de Inquérito, a instituição teve seu site completamente renovado em 2016, inclusive da comissão de ética responsável por averiguar conflitos de interesse. Nesse ano também foi aprovada a política de *compliance* e realizados os primeiros acompanhamentos de projetos por meio de imagens de satélite, não divulgadas, permitindo dimensionar a área do projeto e as alterações.

4.1.3.3 PRÁTICAS DE TRANSPARÊNCIA

- a) Quais são as informações e documentos disponibilizados sobre os financiamentos diretos do BM?

No caso do BNDES, as ações de divulgação de informações feitas ativamente pelo banco são concentradas no site BNDES Transparente. Nesse endereço é possível acessar tabelas que listam as operações do banco com entes públicos nacionais e privados, em operações realizadas em território nacional ou internacional. Nelas é possível ver a descrição do projeto, modalidade do apoio, área de operação etc.

Contudo, as informações internacionais na consulta realizada em 2015 não apresentavam o mesmo detalhamento das nacionais. A justificativa dada pelo banco seria o cenário global altamente competitivo. Isto é, se fosse aplicado internacionalmente o mesmo grau de transparência aplicado no âmbito nacional, ou se fosse aplicado da mesma forma, o Estado brasileiro ou as empresas brasileiras poderiam ser prejudicadas por interesses internacionais concorrentes, afirmou o funcionário do banco entrevistado. E na visão dos servidores isso seria diretamente contrário ao objetivo de financiamento do BNDES para exportações: fortalecer empresas brasileiras. Ainda assim são totalizadas informações por apoio à exportação desde 1998 até o momento da pesquisa.

Em atualização da pesquisa, em 2017, foi possível observar as contratações de financiamento de serviços de engenharia no exterior, com detalhamento e tratamento que facilita a compreensão das informações. É possível, então, observar um mapa nas contratações por país feitas junto a entes públicos no exterior, com algumas linhas de informações descritivas do projeto e o valor da operação. A aba Informações Detalhadas não pôde ser acessada em função de erro técnico na exibição dos dados.

¹⁸ Entrevista concedida para ocasião de pesquisa (SISTON, no prelo)

- b) Há um documento público no site do banco que sintetiza a legitimidade de organizações da sociedade civil como interlocutores e, ao mesmo tempo, regulamente a política de informação e a participação dessas organizações?

O BNDES disponibiliza em seu site políticas como a Política de Responsabilidade Social e Ambiental, Política de Transparência do BNDES e o Guia de Práticas de Transparência do Sistema BNDES, além de políticas setoriais como as voltadas para a mineração e o álcool. Na época da entrevista com os chefes do departamento de apoio à exportação, foi informado que no interior do banco estava em andamento a elaboração de políticas semelhantes para a área internacional. No relatório publicado em 2016, o banco destaca a formalização dos procedimentos socioambientais praticados no apoio à exportação em capítulo específico da Política Socioambiental. Até pelo menos fevereiro de 2015 não foi possível localizar nenhum documento oficial que organizasse e legitimasse uma política de relacionamento com a sociedade civil.

- c) Existe transparência sobre o mecanismo que prevê formalmente o ajuste de conduta do banco a partir de estímulo/consulta oferecido diretamente pela sociedade civil?

Não existe um mecanismo similar aos bancos multilaterais. Ocorre sim o mecanismo da ouvidoria, mas que não parece prever estudos *in loco* por peritos independentes com foco em impactos socioambientais. O mecanismo da ouvidoria, criado em 2003, é descrito nos termos do banco como tendo o objetivo de atuar “no pós-atendimento e na mediação de conflitos entre o cidadão e a Instituição, prestando esclarecimentos e procurando estreitar os laços entre o BNDES, seus clientes e o público em geral” (BNDES, 2015). Sobre esse canal também é informada a sua forma de atuação “autônoma, imparcial e sigilosa” (BNDES, 2015). Em entrevista, o encarregado do relacionamento entre o banco e a sociedade civil confirmou que este instrumento pode ser utilizado também para denúncias por pessoas impactadas em decorrência de operações internacionais do BNDES. Em 2014/2015 não foi possível encontrar no site da instituição informações sobre dados gerais sobre dessas consultas. Já em 2017, observam-se relatórios sobre a atuação deste órgão desde o segundo semestre de 2015, o que indica uma evolução de divulgação de informações. O site apresenta ainda outro canal como o Serviço de Informação ao Cidadão, regulamentado pela Lei nº 12.527/2011.

Alguns desses dados foram levantados pela ONG Conectas em entrevista com a ouvidoria do banco. Para se ter uma ideia, em 2012 a ouvidoria do BNDES recebeu 2.400 casos, e quase a totalidade foi atendida. A natureza dos pedidos de providência, no entanto, tinha como objetivo esclarecer procedimentos prévios para obtenção de crédito, em especial o destinado a pequenos empreendedores (BORGES, 2014).

A ONG recomenda que a ouvidoria seja reformada para o atendimento de questões relativas ao impacto do banco, especialmente em questões de direitos humanos.

5. CONCLUSÃO

A hipótese de que ocorrem diferenças no grau de institucionalização da transparência, com fins de *accountability* social, confirma-se na comparação entre o BM, BID e BNDES. BM e BID parecem seguir modelos bastante similares de política e acesso à informação. Já o BNDES não repete os padrões das instituições multilaterais, apesar de também dispor de instrumentos para a divulgação ativa de dados sobre projetos financiados, sem uma igual cobertura de tratamento a todas as

categorias de financiamento. O longo período em falta de uma política de acesso à informação formalizada no site, em um documento que preveja constantes revisões e ajustes, comparativamente aos demais bancos, permite afirmar que há um menor grau de transparência, especificamente a que se destina a atender aos interesses da *accountability* social. Ainda que quantitativamente o BNDES possua grande volume de operações, qualitativamente, o banco não faz a divulgação ativa de documentos de projetos, apenas disponibiliza listas em tabelas com descrições resumidas e ajustadas para o propósito específico da divulgação. Por fim, a diferença de tratamento entre a transparência dada a projetos financiados em território nacional e a de projetos internacionais – cujos dados um pouco mais detalhados só passaram a ser observados na consulta de 2017 – fortalece o entendimento de morosidade do banco para criar eventos simbólicos que ampliem a participação social. Assim, o banco criou espaço para uma realidade simbólica que o deixou extremamente vulnerável à crítica externa e à comunicação assimétrica no espaço midiático. Financiamentos da área internacional do banco são hoje objeto de investigações feita pela polícia federal em determinação da justiça brasileira.

BM e BID informam possuir mecanismos internos de investigação independente para avaliar os impactos de projetos, apesar de a investigação ser sempre condicionada à aprovação da coalizão de poder a frente dos bancos. O grau de controle social parece ser aquele autorizado pelo poder dos Estados e de seus representantes formais. Por isso, não se pode dizer que os bancos multilaterais americanos sejam referências de excelência da *accountability* social presente na Internet, inclusive porque tal ciência é novata, mas conquistaram espaços históricos no território dinâmico da realidade simbólica com os eventos criados até então para modificar os *habitus* de acesso à informação e elevar o capital de participação democrática global.

Neste artigo, deixa-se em aberto um vasto campo a ser desbravado. O método aplicado não é suficiente para cobrir uma infinidade de dimensões da transparência, mas acredita-se que ainda que resumidamente tenha possibilitado uma apresentação de contrastes, em uma primeira abordagem comparativa, mais descritiva do que crítica. Destaca-se a necessidade de avaliar futuramente a qualidade da democracia nos bancos de desenvolvimento. Nesse sentido, destacam-se estudos capazes de: 1) avaliar a eficácia dos mecanismos e os princípios das três instituições aqui apresentadas; 2) analisar as causas das diferenças entre o caso nacional e o multilateral; 3) identificar as forças ou as condições que favorecem que a burocracia do banco de desenvolvimento nacional constitua aliança mais vigorosa com seus chefes políticos do que com as comunidades prejudicadas pelos projetos financiados; 4) construir métodos abrangentes para a comparação das instituições, assim como fazer um inventário dos esforços de transparência; 5) estabelecer limites mais precisos da comparação entre os bancos. O avanço sobre essa agenda de pesquisa abriria novos campos de compreensão sobre a relação entre instituições de desenvolvimento e as suas práticas de *accountability* social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | REFERENCES | REFERENCIAS

BANCO MUNDIAL. *Relatório Anual 2016*. Washington: Banco Mundial, 2016.

—. Relatório Anual 2014. Washington: Banco Mundial, 2014.

BID. *Mandatos - Sobre o BID*. [Online] Disponível dia 4/03/2015 em <<http://www.iadb.org/pt/sobre-o-bid/mandatos,6280.html>>.

—. *Política de Acceso a la Información*. Washington: BID, 2014.

—. *Política do Mecanismo Independente de Consulta e Investigação*. Washington: s.n., 2014.

—. *Prestação de Contas no BID*. [Online] BID, 2015. Disponível dia 11/02/2015 em <<http://www.iadb.org/pt/mici/responsabilidade-no-bid,8164.html>>.

—. *Relatório sobre o nono aumento geral de recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento*. Washington: BID, 2010.

—. *Strategy for Promoting Citizen Participation in Bank Activities*. Washington: BID, 2004.

BNDES. *BNDES: um banco de história e do futuro*. Rio de Janeiro: BNDES, 2012.

—. *Investor Presentation*. [Online] Rio de Janeiro: BNDES, 2016. Disponível dia 02/05/2016 em <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_en/Galerias/Download/2016_Investor_Presentation.pdf>.

—. *Ouvidoria*. [Online] Disponível 25/01/2015 em <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Navegacao_Suplementar/Ouvidoria/index.html>.

—. [2015]. *Política de Responsabilidade Social e Ambiental*. BNDES. [Online] Disponível dia 25/01/2015 em <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/Responsabilidade_Social_e_Ambiental/politica_de_responsabilidade.html>.

—. *Produtos*. BNDES. [Online], [2015]. Disponível dia 15/01/2015 em: <http://www.bndes.gov.BR/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Produtos/>.

—. *Relatório Anual 2013*. Rio de Janeiro: BNDES, 2014.

—. *Relatório Anual 2015*. Rio de Janeiro: BNDES, 2016.

—. *Relatório Anual 2016*. Rio de Janeiro: BNDES, 2017.

—. *Site do BNDES. Estatuto do BNDES*. [Online] BNDES, [2015]. Disponível dia 29/12/2014 em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/O_BNDES/Legislacao/estatuto_bndes.html>.

BORGES, Caio. *Desenvolvimento para pessoas? O financiamento do BNDES e os direitos humanos*. São Paulo: Conectas, 2014.

BOURDIEU, Pierre. In ADAMSON, Matthew (trad.). *Other Words: Essays Towards a Reflexive Sociology*. Stanford University Press: California, 1990.

CHAPARRO, Manuel Carlos. Cem anos de assessoria de imprensa. In: DUARTE, Jorge. *Assessoria de Imprensa e Relacionamento com a Mídia: teoria e técnica*. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2011.

COASE, Ronald H. *The Nature of the Firm*. *Economica*. Nov., Vol. IV, 16, pp. 386-405, 1937.

FOX, Jonathan A. The uncertain relationship between transparency and accountability. *Development in Practice*. Agosto, Vol. IV, 17, pp. 663-671, 2007.

GALLI, Rosemary. As instituições financeiras multilaterais: de volta ao ponto de partida. In MARTINS, Mônica Dias & GALLI, Rosemary. *Multilateralismo e Reações Sul-Americanas*. Fortaleza: EdUECE, pp. 21-63, 2011.

GERRING, John. Part I: Thinking about case studies. *Case Study Research: principles and practices*. New York: Cambridge University Press, 2007.

GRANT, Ruth W. and KEOHANE, Robert O. Accountability and Abuses of Power in World Politics. *American Political Science Review*. Fevereiro, Vol. 99, 1, 2005.

GUIMARÃES, Feliciano de Sá. *A Autonomia Burocrática das Organizações Financeiras Internacionais: um estudo comparado entre o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2010.

HIRST, Mônica Ellen Seabra. *As relações Brasil-Estados Unidos desde uma perspectiva multidimensional: evolução contemporânea, complexidades atuais e perspectivas para o século XXI*. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2011.

HJARVARD, Stig. *The Mediatization of Society: A Theory of the Media as Agents*. *Nordicom Review* Vol. XXIX, 2, pp. 105-134. 2008.

KEOHANE, Robert O. *Public events: Global Governance and Democratic Accountability*. Site da London School of Economics and Political Science. [Online] Disponível em : <<http://www.lse.ac.uk/PublicEvents/pdf/20020701t1531t001.pdf>>.

LAKE, David A. & MCCUBBINS, Mathew D. *The logic of delegation to international*. In: HAWKINS, Darren G. et al. *Delegation and Agency in International Organizations*. New York: Cambridge University Press, 2006.

LINDBERG, Staffan I. Mapping accountability: core concept and subtypes. *International Review of Administrative Sciences*. June 21, Vol. 79, 2, pp. 202-226, 2013.

MAY, Steve; CHENEY, George & ROPER, Juliet. *The Debate Over Corporate Social Responsibility*. New York: Oxford University Press, Inc., ISBN 978-0-19-517882-1, 2007.

MCINERNEY, Thomas F. *Putting regulation before responsibility: the limits of voluntary corporate social responsibility*. *Cornell International Law Journal*. Vol. 40, 2005.

MENDEL, Toby. *Liberdade de informação: um estudo de direito comparado*. 2ªed. Brasília: UNESCO, 2009.

MENDEL, Toby. *RTI Overview of Results and Trends: Rating Data Analysis Series*. Access Info Europe and the Centre for Law and Democracy, 2013.

PIOVESAN, Flávia. 2013. Active, free and meaningful participation in development. In: OHCHR. *Realizing the right to development: Essays in Commemoration of 25 Years of the United Nations Declaration on the Right to Development*. New York and Geneva: United Nations, 2013.

SISTON, Felipe Rodrigues. *Accountability Social: casos do Banco Mundial e do BNDES em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: PPGRI-UERJ, no prelo.

THE CARTER CENTER. *Declaração de Atlanta e Plano de Ação para o Avanço dos Direitos de Acesso a Informação*. Atlanta : s.n., 2008.

TUSSIE, Diana. *The Inter-American Development Bank*. Boulder; London: Lynne Rienner, 1995.

UNITED NATIONS. *International Covenant on Civil and Political Rights*. 1966.

World Bank. *About us. The Inspection Panel*. [Online]. Disponível 25/01/2015 em: <<http://ewebapps.worldbank.org/apps/ip/Pages/AboutUs.aspx>>.

—. *Civil Society Organizations*. World Bank. [Online], 2013 A. Disponível dia 25/01/2015 em <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/CSO/0,,contentMDK:20127718~menuPK:288622~pagePK:220503~piPK:220476~theSitePK:228717,00.html>>.

- . *Civil Society Publications on the World Bank*. World Bank. [Online], 2013, Disponível dia 25/01/2015 em <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/CSO/0,,contentMDK:20127029~pagePK:220503~piPK:220476~theSitePK:228717,00.html>.
- . *Consultations with Civil Society*. World Bank. [Online], 2007. Disponível dia 25/01/2015 em http://siteresources.worldbank.org/CSO/Resources/ConsultationsSourcebook_Feb2007.pdf.
- . *Involving Nongovernmental Organizations in Bank-Supported Activities*. World Bank. [Online], 2010. Disponível dia 25/01/2015 em <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/CSO/0,,contentMDK:22511723~pagePK:220503~piPK:220476~theSitePK:228717,00.html>.
- . *The World Bank Inspection Panel*. Inspection Panel. [Online] [2015]. Disponível dia 25/01/2015 em <http://ewebapps.worldbank.org/apps/ip/PanellnBrief/English.pdf>.
- . *The World Bank policy on access to information*. World Bank. [Online], 2010. Disponível dia 24/01/2015 em <http://documents.worldbank.org/curated/en/2010/07/12368161/world-bank-policy-access-information>.