

BNDES: transparência pra que te quero?

(*) João Roberto Lopes Pinto

Uma coisa era certa desde que um conjunto de organizações iniciou, há quase dez anos, o diálogo com o BNDES, buscando pressioná-lo, entre outras agendas, pela transparência de seus financiamentos¹. Era insustentável o argumento do Banco em favor do “sigilo bancário” para se recusar a prestar informação sobre as condições dos seus financiamentos, já que os mesmos são objeto de contrato público, registrado em cartório.

Além do que, o princípio constitucional da publicidade no uso do dinheiro público é algo irrecorrível, como demonstrado na recente decisão do STF que obriga o BNDES informar ao TCU dados completos sobre as operações de crédito ao Grupo JBS/Friboi no valor de R\$ 7,5 bilhões². Mas, como a política precede o direito, foi necessária muita pressão social e mesmo de outros órgãos de governo, para que somente agora o Banco abrisse, ainda que de modo parcial, as informações sobre as condições dos seus empréstimos dentro e fora do País³.

Trata-se, sem dúvida, de um avanço em termos do cumprimento da função pública do Banco. Contudo, de volta à política, vale indagar o que esta “transparência” mostra e, também, segue a ocultar. Revela o notório privilegiamento de grupos econômicos de caráter monopolista, conforme detalhado em artigo anterior⁴. Cabe aqui, então, abordar o que ela oculta.

Quando da abertura recente das informações, o presidente Luciano Coutinho disse que o BNDES se tornava o banco de desenvolvimento mais transparente do mundo, repetindo algo dito por ele quando do lançamento do “BNDES Transparente”, ainda em 2009. Da mesma forma que em 2009, a afirmação de Coutinho segue não correspondendo à realidade, o que deixa também antever que há ainda bastante a se fazer em termos de abertura das informações.

Os limites na prestação das informações pelo BNDES sobre os financiamentos dizem respeito ao período coberto, bem como ao grau de detalhamento das informações prestadas. As informações disponibilizadas sobre os financiamentos em âmbito doméstico são apenas sobre projetos contratados a partir de 2002, sendo que as

¹ A chamada Plataforma BNDES (2007-11), envolvendo um conjunto de organizações e movimentos sociais, que buscava incidir em favor da democratização do Banco. Por conta de divergências internas quanto à forma de abordar o Banco, a Plataforma se desfez em 2011. Algumas organizações que compunham a Plataforma seguiram as conversações com o Banco.

² Ver em <http://www.valor.com.br/politica/4068082/stf-obriga-bndes-informar-ao-tcu-dados-sobre-emprestimo-do-jbs>

³ O BNDES passou a disponibilizar estas informações somente a partir de junho de 2015.

⁴ Ver em http://www.corecon-rj.org.br/pdf/JE_agosto_2014.pdf e http://www.corecon-rj.org.br/pdf/JE_SETEMBRO_2014.pdf

condições de crédito somente são informadas nos financiamentos a partir de 2012. Já no caso das operações fora do País, as informações sobre os projetos e as condições de crédito são somente a partir de 2007.

Sobre o detalhamento das informações, restam informações relevantes e que são igualmente produzidas pelo Banco, porém não são tornadas públicas. O Banco ainda não informa o valor total do projeto financiado e não apresenta as justificativas para a sua aprovação, constantes dos “Relatórios de Análise” que orientam a diretoria do Banco na aprovação de projetos.

Quanto às justificativas para os projetos, chama atenção a aparente ausência de critérios para a aplicação de recursos não reembolsáveis do Fundo Social do Banco⁵, a exemplo do repasse em 02.01.2014 de 8,8 milhões para o Instituto Camargo Correa. Neste ponto, vale dizer que o novo reitor eleito da UFRJ, Roberto Leher, acerta bastante quando diz que irá buscar apoio junto ao BNDES. Sem dúvida, um destino justo para o Fundo Social seria o de prover recursos para um programa de fortalecimento da pesquisa e extensão nas instituições federais de ensino.

Ressalte-se, ainda, que o Banco classifica os projetos pelo seu risco ambiental⁶, porém não fornece a informação, diferentemente de outros bancos de desenvolvimento. Importante destacar, que no caso de atividades com riscos ambientais significativos está presente a exigência de medidas preventivas e ações mitigadoras, que devem ser observadas pelo Banco e, portanto, informadas ao público.

Outro campo de atuação do Banco que está a exigir maior transparência refere-se ao BNDESPAR, subsidiária integral do BNDES, responsável pelas aplicações do Banco em ações e participações. Embora o Banco torne público os relatórios financeiros e administrativos do BNDESPAR, não constam informações sobre a atuação dos seus representantes nos conselhos de administração das empresas em que participa do capital.

Segundo consta do seu próprio Relatório Administrativo, o BNDESPAR possuía, em 31 de dezembro de 2013, representantes em 13 Conselhos Fiscais e 40 Conselhos de Administração no universo de 141 empresas em que mantinha participação acionária. Importa, portanto, que se possa conhecer o posicionamento dos representantes do Banco nos referidos conselhos. Quais são os posicionamentos, por exemplo, do Banco

⁵ O Fundo Social do Banco é composto por um percentual sobre o lucro líquido do Banco e não se tem informação sobre qual o valor total do Fundo.

⁶ Na etapa do enquadramento das operações, o Banco realiza, com base na avaliação dos aspectos sociais e ambientais dos beneficiários, a “Classificação da Categoria Ambiental” do empreendimento: 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 requer avaliação e medidas específicas”; e C - “atividade não apresenta, em princípio, risco ambiental significativo” (ver em http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Areas_de_Atacao/Meio_Ambiente/Politica_Socioambiental/analise_ambiental.html)

no conselho de administração da JBS/Friboi, onde detém 23% do capital? Lembrando que a JBS é uma das empresas campeãs de passivos trabalhistas no País.

Embora o fato de dar publicidade a suas informações seja uma obrigação, importa realçar que o BNDES avança em relação a outras empresas controladas pela União, como Eletrobras, Valec, Caixa Econômica e Petrobras, bem como à gestão de fundos parafiscais, como FGTS e FAT. Mas, para que serve mesmo a transparência pública? Se, de um lado, constitui direito da população ter conhecimento sobre o que é feito com o dinheiro público, de outro, há que se ter cuidado para não tornar a transparência um fim em si mesmo.

Como constata o pensador francês Rosanvallon, a transparência tem se tornado contemporaneamente a ideologia de uma “cidadania desiludida”, em que se perdem de vista os conflitos e objetivos políticos, supondo a transparência *per se* como garantidora do controle social sobre os agentes públicos. Pois bem, quando as organizações e movimentos sociais reivindicam abertura das informações pelo BNDES o fazem com a clareza de que a transparência é apenas um meio e que, no caso do Banco, absolutamente estratégico para se discutir os rumos do desenvolvimento brasileiro.

A razão técnica sempre serviu de justificativa para o suposto “insulamento burocrático”, centrado no segredo da burocracia de órgãos do Estado com atuação direta no campo do desenvolvimento econômico. Não por acaso, o tal “insulamento” é característico de instituições no âmbito das relações entre Estado e mercado, pois é justamente aí que residem os “centros de decisão”, os verdadeiros *locus* de poder no interior do Estado.

Portanto, abrir as informações sobre a atuação do BNDES, principal financiador do desenvolvimento no País, permite reconhecermos não apenas os grupos privados monopolistas como seus maiores beneficiários, mas também a estreita relação e comprometimento do Estado com os interesses destes grupos. No caso do Banco constata-se, em vez de “insulamento”, uma vinculação (*embeddeness*) com tais interesses, que se traduz em relações institucionais, para além dos contratos de financiamento, por meio de participações no capital e conselhos destes grandes grupos.

Para alguns economistas de plantão, crédulos da razão tecnocrática, não há alternativa (“*there is no alternative*”) à crescente concentração de poder econômico, cabendo, pois, ao Estado favorecer e promover a formação de grandes grupos privados em âmbito doméstico, como forma de competir no mercado globalizado. Contudo, os males da concentração econômica se tornam cada vez mais evidentes e perversos, seja pela captura privada do fundo público seja pela apropriação crescente da renda do trabalho, via precarização de direitos.

A retomada hoje do horizonte político implica, necessariamente, pôr no centro da agenda políticas de desconcentração e descentralização da propriedade e renda. Caso contrário, restaremos na armadilha de financiarmos com poupança externa e

crescente endividamento público o crescimento da concentração econômica e políticas sociais rebaixadas. O BNDES seria um instrumento fabuloso para favorecer e induzir um desenvolvimento diversificado e descentralizado da riqueza e renda. Esta é uma tarefa de todos aqueles comprometidos com políticas efetivamente redistributivas e redutoras das desigualdades no País.

(*) Professor da Escola de Ciência Política da UNIRIO e coordenador do Instituto Mais Democracia.