

# 016

## ACESSO A SERVIÇOS PÚBLICOS E CONSOLIDAÇÃO DA CIDADANIA

SESSÕES TEMÁTICAS



## **BNDES E A ABORDAGEM BASEADA EM DIREITOS HUMANOS DE SUAS SALVAGUARDAS SOCIOAMBIENTAIS: UM PROBLEMA DE DEFINIÇÃO DE AGENDA NUMA PERSPECTIVA COMPARADA**

BNDES AND THE HUMAN RIGHTS BASED-APPROACH OF ITS SOCIAL AND ENVIRONMENTAL SAFEGUARDS: A SETTING-AGENDA PROBLEM IN A COMPARATIVE PERSPECTIVE.

**Juliana Gomes Miranda (IDP)<sup>1</sup>**

### RESUMO

A relação entre desenvolvimento e direitos humanos historicamente é paradoxal, em especial quando se propõe a observar a partir de uma dinâmica de financiamento para desenvolvimento. Esse artigo busca situar a discussão das salvaguardas socioambientais de instituições financeiras internacionais, por meio de uma abordagem baseada em direitos, destacando a situação da política socioambiental do BNDES perante uma leitura panorâmica de outros organismos como o Banco Africano para o Desenvolvimento (AfDB) e a Corporação Financeira Internacional (IFC). Exsurge o questionamento quanto à robustez ou ao conteúdo protetivo que o BNDES designa às suas salvaguardas, diante do tamanho de seus aportes em operações no exterior e perante sua relevância política e econômica para a região Latino Americana e Africana, uma relação não equilibrada sob os auspícios de garantia de direitos. E quando se compara esses instrumentos de prevenção e mitigação de impactos adversos com outras instituições financeiras, a questão se evidencia como um problema de definição de agenda, tendo em conta as preleções do modelo de múltiplos fluxos de Kingdon na análise de políticas públicas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direitos humanos, desenvolvimento, BNDES.

<sup>1</sup> Advogada e pesquisadora em direitos humanos, políticas públicas e territórios. Professora e pesquisadora vinculada ao Instituto de Direito Público Brasileiro – IDP e Gestora de projetos e pesquisadora vinculada ao Centro de Estudos em Sustentabilidade da FGV, EAESP. Contato: [jugomeslis@gmail.com](mailto:jugomeslis@gmail.com)

## ABSTRACT

The relationship between development and human rights is historically paradoxical, especially when it is proposed to observe from a financing dynamic for development. This article seeks to situate the discussion of social and environmental safeguards of international financial institutions, through a rights-based approach, highlighting the situation of BNDES and its social and environmental policy considering a panoramic view of other organizations such as the African Development Bank (AfDB) and International Finance Corporation (IFC). The questioning about the robustness or the protective content that BNDES designates to its safeguards, in attention to the size of its contributions in foreign operations and its political and economic relevance to the Latin American and African regions, is an unbalanced relationship under the guarantee of rights auspices. And when comparing these instruments of adverse impacts prevention and mitigation with other financial institutions, the issue is evidenced as a problem of agenda setting, taking into account the remarks of Kingdon's multiple streams model in the analysis of public policies.

**KEYWORDS:** Human rights, development, BNDES.

## INTRODUÇÃO

Na análise de políticas públicas, chamamos de definição de agenda quando uma questão ganha atenção, dando destaque a uma situação que precisa de solução. É o reconhecimento de que determinado problema implica em questão “pública”, e certamente as variáveis econômica e social afetarão imensamente como os governos definirão seu *setting list*, sua agenda de prioridades<sup>2</sup>. Relacionar o tema das salvaguardas socioambientais em processos de desenvolvimento com o problema da definição de agenda em políticas públicas, é antecipar a preocupação que norteia o artigo que seja o merecimento de uma abordagem do desenvolvimento baseada em direitos humanos.

São inúmeros os casos de empreendimentos na América Latina e África que recebem algum tipo de apoio financeiro de Instituições Internacionais ou Multilaterais, cujos impactos em comunidades locais são muitas vezes irreversíveis ou modificam de tal forma suas realidades que promessas de melhorias e bem-estar social, transformam-se em mal-estar coletivo, com pouco ou nenhum processo de accountability ou conformidade com os principais tratados e legislações de direitos humanos, essencialmente os direitos humanos econômicos, sociais, culturais e ambientais. Mas poderia ser diferente. Salvaguardas socioambientais existem para evitar, prevenir e mitigar impactos adversos a comunidades. Num conjunto variado de Instituições Financeiras Internacionais, sejam de cooperação para o desenvolvimento ou em seus formatos de agência de crédito de exportação, por exemplo, Bancos e Corporações ranqueiam entre si um rol de aprimoramentos bastante positivos, outras experiências nem tanto, em suas áreas de sustentabilidade socioambiental.

Avaliar a Política de salvaguardas socioambientais do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES em perspectiva comparada com outras duas Instituições Financeiras é um desafio necessário que busca entender como o tema entra ou não entra efetivamente na agenda desse banco público de desenvolvimento brasileiro, com base na literatura de John Kingdon em seu modelo de múltiplos fluxos. Serão comparadas as salvaguardas da *International Finance Corporate*-IFC e do Banco Africano de Desenvolvimento – AfDB com as operações de crédito à exportação do BNDES, a partir de critérios que indicam seus conteúdos protetivos sob um perspectiva de direitos.

## DESENVOLVIMENTO E DIREITOS HUMANOS

As décadas de 80 e 90 que foram marcadas pelo elevado número de ratificações às Convenções e Tratados Internacionais de Direitos Humanos, uma profusão de estabelecimento de compromissos coletivos originada na internacionalização dos Direitos Humanos (1948); mas também foi uma época marcada por grandes crises econômicas mundiais<sup>3</sup>, com agravamentos das desigualdades sociais, da pobreza e da exclusão social, seguidas de ondas neoliberais, fundadas no mercado livre, austeridade econômica, programas de privatizações, suggestionando um dos maiores e persistentes dilemas entre a proteção dos direitos humanos (a saber os econômicos, sociais e culturais) e o processo de globalização econômica.

<sup>2</sup> WU, XUN et al. Guia de políticas públicas: gerenciando processos. Tradução de Ricardo Avelar de Souza. Brasília: Enap, 2014. Pp.29-30.

<sup>3</sup> Menção às crises financeiras na Rússia em 97, Asiáticas em 98, Brasileira em 99 e a Argentina em 2001.

Vale lembrar que em 1986, a ONU adota sua Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, sustentado em três pilares: participação e accountability, justiça social e cooperação internacional<sup>4</sup>. O desenvolvimento deixa de ser compreendido exclusivamente pela sua vertente econômica, para um processo também social, cultural, político que assegure melhoria de bem estar à população, aos indivíduos. Em seu art. 2º, a Declaração situa a pessoa humana como sujeito central do desenvolvimento, sendo ativamente participante e beneficiário do direito ao desenvolvimento. Essa ressignificação do desenvolvimento, busca empoderar as pessoas a discutirem e participarem de tomadas de decisões que podem gerar efeitos sobre suas vidas e mais, a imprimirem suas práticas, seus costumes, sua cultura nos projetos desenvolvimentistas. Há um pressuposto de parceria. A atenção a essa abordagem baseada em direitos permite reconhecer práticas, políticas ou projetos que sob o argumento do desenvolvimento geram, entretanto, a miséria, exclusão, ansiedade e a desinformação à população.

Num contraponto importante, em 1993, com a Declaração de Viena, a comunidade internacional endossa a universalização dos direitos, reafirmando a interdependência entre os valores dos direitos humanos, democracia e desenvolvimento, e a indivisibilidade entre os direitos humanos. Eis a relevância nesse contexto da consolidação dos direitos sociais, econômicos e culturais (e ambientais) com sua preocupação central de proteção aos grupos vulneráveis, numa abordagem ao desenvolvimento baseada nos direitos humanos<sup>5</sup>.

Quando se analisa os impactos socioambientais de um modelo de desenvolvimento, cujo protagonismo das Instituições Financeiras deveria ter relação direta com o conteúdo protetivo dos direitos humanos, realidades distintas são encontradas em territórios comunitários afetados por esses processos. Em solos de financiamentos e cooperação para o desenvolvimento, com o olhar para os efeitos adversos de seus projetos, Instituições financeiras são convocadas a pensarem e se responsabilizarem, tanto em sua visão de negócio, como nos processos, a importância de se empreender um desenvolvimento sustentável sem impactos socioambientais negativos a populações locais, primariamente, e mais, que atendam os preceitos da Declaração da ONU, de garantia de participação, justiça social e cooperação.

## FINANCIAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO E A PROTEÇÃO SOCIOAMBIENTAL POR MEIO DAS SALVAGUARDAS

As políticas de salvaguarda para as instituições financeiras surgem em contraposição aos projetos de silvicultura destrutiva, de colonização agrícola e grandes projetos extrativos financiados pelo Banco Mundial na América Latina, Indonésia e Índia, nos anos 70 e 80. Desde então agências multilaterais e instituições financeiras no mundo começam a se envolver nesse processo, adotando políticas próprias de salvaguarda e mecanismos de ouvidoria. Governos e empresas que tomam ou recebem recursos de Instituições Financeiras Internacionais para projetos devem respeitar a legislação nacional dos países em que se localizam os projetos, incluindo obrigações de direitos humanos existentes. Muitos países doadores, inclusive, têm legislação específica de como seu dinheiro pode ser gasto por outros países.

As Instituições Financeiras Internacionais apresentam uma variedade enorme de política ou normas de salvaguardas, mas um denominador comum de exigências tem se mostrado entre as principais Instituições, como a avaliação de impacto socioambiental, acesso à informação e protocolos específicos de reassentamento ou proteção de grupos mais vulneráveis e povos indígenas. Enquanto algumas demonstram evidente avanço na formulação e implementação na proteção do desenvolvimento social e ambiental das comunidades afetadas, algumas normas de salvaguardas não conseguem exprimir um conjunto protetivo de direitos humanos adequados às garantias das comunidades. Mas o certo é, as salvaguardas são um instrumento poderoso para essas pessoas e suas coletividades na busca pelos direitos humanos.

## ESTRUTURAS DE ANÁLISE

Consistem na arquitetura de cada modelo de salvaguardas das Instituições Financeiras Internacionais selecionadas, AfDB, IFC e BNDES, escopo e aplicação dos seus respectivos sistemas de salvaguardas e cobertura temática. De uma maneira geral, as salvaguardas tendem a incorporar bastante o *framework* do Banco Mundial, com muitas similitudes inclusive. Esse exercício comparativo não busca esgotar as combinações, mas conduzir a um raciocínio construtivo de aprimoramentos.

Ressalta-se que a análise produzida sobre o conjunto de normas do BNDES em sustentabilidade se deterá às operações de exportação de bens e serviços, cuja aplicação da política socioambiental institucional ainda carece de adaptações.

<sup>4</sup> EIDE, Asbjorn; KRAUSE, Catarina; RODAS, Allan. Economic, social and cultural rights. Dordrecht-Boston- London, Martinus Nijhoff Publishers, 1995. pp. 254-55.

<sup>5</sup> PIOVESAN, Flávia. Direitos humanos e justiça internacional. São Paulo: Saraiva, 2006, p.22.

## ACHADOS GERAIS

- As três IFIs apresentam suas políticas de salvaguardas (conjunto de normas ou diretrizes, não necessariamente um documento institucionalizado ou específico) estruturadas em um formato hierárquico e integrado, umas mais que outras, entre a Política principal e seus instrumentos operacionais. O BNDES, das três instituições, é que apresenta seu conjunto de normas da forma menos institucionalizada, formalizada, compilada ou estruturada. Suas informações sobre procedimentos, processos e política se restringem às informações encontradas na aba sustentabilidade do *site*.
- Há a presença de uma forma aglutinadora de apresentação dos procedimentos operacionais, especialmente os relacionados às avaliações de impactos socioambientais.
- Com relação aos papéis e responsabilidades de cada ator envolvido no financiamento, os modelos apresentam situações diversas, uns com ênfase e detalhamento maiores nas exigências dispostas aos clientes ou tomadores e outros com um enfoque mais acurado para o momento de avaliação, exigências de salvaguardas na fase de preparação e implementação.
- Quanto ao escopo de atuação, ambas buscam como resultado de suas atuações o desenvolvimento, sustentabilidade ou redução da pobreza, mas com formatos e serviços diferenciados a depender do público. A IFC é uma corporação multilateral direcionada a financiamento de projetos no setor privado, enquanto no AfDB, também multilateral, predominam os aportes ao setor público e o BNDES se mostra de forma híbrida (direciona tanto a entes públicos quanto privados), mas se diferencia nas operações no exterior, mostrando-se como ACE.
- Cobertura temática das salvaguardas, verificar quadro 5. Há um conjunto de *core values* entre as salvaguardas, com algumas nuances e ênfases em certas apresentações dos temas. A citar a questão de “Gênero”: o AfDB enfatiza o tema, mas o localiza dentro de sua salvaguarda operacional de avaliação socioambiental com uma ideia de transversalização, a IFC também usa da mesma estratégia, perpassando pelos padrões de desempenho sobre Avaliação e gestão de riscos e impactos, Condições de trabalho e emprego, Saúde e Segurança, Aquisição de Terra, Reassentamento Involuntário, Povos Indígenas e Abertura de Informação. Por outro lado, o BNDES não dispõe de salvaguarda temática em gênero.
- Consulta e Consentimento livre, prévio e informado. O padrão IFC é de longe internacionalmente reconhecido como o mais eficiente e robusto. O banco africano apresenta um documento a respeito, mas não se posiciona quanto à exigência de consentimento prévio, traz ponderações quanto à dificuldade dos países em atenderem essas salvaguardas, assim como das empresas declinarem de investimentos. E o BNDES não apresenta o tema da consulta ou consentimento prévio em suas documentações, mas menciona como questão de localização sensível a operação com impacto em áreas de importância para os povos indígenas e outros grupos vulneráveis.
- Mecanismos de queixa ou reclamação. Tanto a IFC quanto o Banco africano apresentam mecanismos independentes para direcionamento de queixas ou reclamações provenientes da população afetadas por projetos financiados pela instituição. O BNDES dispõe de uma Ouvidoria que trabalha todo tipo de demanda, não apresenta um mandato específico socioambiental. De uma maneira geral, esses mecanismos reportam direto ao presidente da Instituição e contribuem para uma cidadania ativa nas relações.

Com relação à cobertura temática das salvaguardas, quais temas são objeto de sua proteção, com um olhar mais geral, as três instituições guardam similaridades, com pequenas variações. Mais uma vez, o BNDES não vai dispor de um conjunto de temas previamente definido, ele se permite no âmbito de um poder discricionário, analisar no caso-a-caso, as características do projeto e seus riscos e impactos adversos, que após sua categorização em A ou B, levará em conta o setor que se encontra e localização, bem como outras sensibilidades. O banco oferta uma lista não exaustiva de setores críticos, como é o caso da mineração; localizações em áreas socioambientalmente sensíveis, como é o caso de áreas de importância para povos indígenas e outros grupos vulneráveis; e outras características do empreendimento que resultem em impactos sensíveis, como empreendimento que possuam grande escala de reassentamentos involuntários, em face das intervenções. São alguns dos exemplos de análise e configurações que se darão no caso específico após uma análise de “sensibilidades”, sem prévia conformação do termo.

Quadro 1 - Cobertura temática das salvaguardas.

Tema	Instituição financeira	Cobertura	Referência
Avaliação gestão e socioambiental	BNDES	Sim	Análise Socioambiental
	IFC	Sim	Padrão de Desempenho (PS) 1, Avaliação e gestão dos riscos e impactos socioambientais
	AfDB	Sim	Salvaguarda Operacional (OS) 1, Avaliação socioambiental
Avaliação Ambiental Integrada e Estratégica	BNDES	Não	-
	IFC	Sim <sup>6</sup>	PS 1
	AfDB	Sim	OS 1
Recursos Naturais, Biodiversidade e Prevenção à poluição	BNDES	Sim	
	IFC	Sim	PS 6, Conservação da biodiversidade e gestão sustentável dos recursos naturais vivos
	AfDB	Sim	OS 3, Biodiversidade, recursos renováveis e ecossistemas
Gênero	BNDES	Não	-
	IFC	Sim	Política Sustentável; PS 1; PS 2, Condições de trabalho e emprego; PS 5, Aquisição de terras e reassentamento involuntário; e PS 7, Povos indígenas
	AfDB	Sim	OS 1
Mudança climática	BNDES	Sim (limitado)	Adesão à Declaração da ONU sobre Mudanças climáticas, mas não apresenta uma disposição específica <sup>7</sup>
	IFC	Sim	PS 1; PS 3, Ecoeficiência e prevenção e controle à poluição
	AfDB	Sim	OS 1
Aquisição de terras, posse, reassentamento e compensação	BNDES	Não <sup>8</sup>	-
	IFC	Sim	PS 5
	AfDB	Sim	OS 2, Reassentamento involuntário, aquisição de terras, remoção de população e compensação
Povos indígenas e comunidades tradicionais	BNDES	Não <sup>9</sup>	-
	IFC	Sim	
	AfDB	Sim (limitado) <sup>10</sup>	OS 1
Segurança e saúde da comunidade	BNDES	Não	-
	IFC	Sim	PS 4, Saúde comunitária, Segurança e seguridade
	AfDB	Sim (limitado) <sup>11</sup>	OS 1
Direitos básicos dos trabalhadores	BNDES	Sim (limitado)	Diretriz da Política <sup>12</sup>
	IFC	Sim	PS 2
	AfDB	Sim	OS 5, Condições de trabalho, Saúde e Segurança
Direitos humanos	BNDES	Sim (limitado)	Diretriz da Política <sup>13</sup> e critério de categorização
	IFC	Sim (limitado)	Política de Sustentabilidade Socioambiental <sup>14</sup>
	AfDB	Sim (limitado)	Preâmbulo do Sistema Integrado de Salvaguardas - ISS <sup>15</sup>

<sup>6</sup> A Corporação defende que o cliente considere, naqueles projetos que envolver impactos socioambientais derivados de elementos físicos e instalações, sejam levados em consideração os estudos de viabilidade, análises alternativas e avaliações ambientais regionais, setoriais ou estratégicas cumulativas quando relevante.

<sup>7</sup> Menciona a importância de se apoiar processos de ecoeficiência, redução das emissões de gases de efeito estufa (GEE), dentre outras diretrizes.

<sup>8</sup> Menciona no âmbito de seu processo de categorização do projeto quanto ao risco e impacto que os empreendimentos que possuem grande escala de reassentamentos involuntários será considerado sensível para o banco, cuja classificação será provavelmente A.

<sup>9</sup> Menciona no âmbito de seu processo de categorização do projeto quanto ao risco e impacto que os empreendimentos em áreas socioambientalmente sensíveis, como áreas de importância para os povos indígenas e outros grupos vulneráveis serão classificados na categoria A. Mas não detalha o que isso contempla.

<sup>10</sup> Situa que o cliente ou tomador será responsável por conduzir e prover evidências de um processo significativo de consulta quando o projeto afeta povos indígenas, mas assume a necessidade de um amadurecimento institucional, inclusive, sobre o conceitual africano de povos indígenas e de direito ao consentimento.

<sup>11</sup> Referência e direciona para os Guias e diretrizes em Saúde e Segurança do Banco Mundial.

<sup>12</sup> "Observar os impactos do apoio do BNDES no emprego e considerar suas políticas relativas aos direitos humanos".

<sup>13</sup> "Observar os impactos do apoio do BNDES no emprego e considerar suas políticas relativas aos direitos humanos".

<sup>14</sup> Reconhece a responsabilidade das empresas com os direitos humanos em sua Política de Sustentabilidade Socioambiental

<sup>15</sup> Também não dispõe de salvaguardas específicas.

Lista negativa ou de banimento expressa	BNDES	Não <sup>16</sup>	-
	IFC	Sim	Lista de Exclusão IFC (2012)
	AfDB	Sim	Dispõe de lista de banimento (não opera nesses temas), Política de declaração

Fonte: Elaboração própria, baseada em informações do Banco Mundial e BNDES.

## DEFINIÇÃO DE AGENDA

Mesmo depois de analisar os modelos de montagem da agenda de políticas públicas, elencando seus principais elementos nas abordagens propostas, a pergunta que guia esse estudo é, o tema das salvaguardas socioambientais baseadas em direitos humanos realmente ascendeu à agenda do BNDES como deveria, considerando os processos de seus pares? Esse é um tema relevante para Instituição? Para tanto, será apresentado o modelo de múltiplos fluxos de John Kingdon (2003).

Partindo-se da tipologia da política pública que a enxerga como ciclo deliberativo, composto de etapas que constituem um processo dinâmico e que se retroalimenta, o ciclo apresenta a definição de agenda como uma das primeiras etapas a serem cumpridas (identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação)<sup>17</sup>. Para se responder por que certas questões ganham a agenda e outras não, pode-se apoiar na análise dos atores durante o processo de tomada de decisão ou levar o foco para o processo de formulação de política pública. Podendo se focalizar no fluxo de problemas, no fluxo de propostas de soluções e no fluxo político propriamente dito, que seria a consciência coletiva sobre um determinado problema ou nos participantes, ou seja, nos políticos, mídia, grupos de pressão, em que os participantes visíveis definem a agenda e os invisíveis, as alternativas.

Xun Wu ressalta que a definição de agenda é, muitas vezes, um produto da interação e pressão de grupos sociais e econômicos, ligada à ideia da formulação de políticas públicas orientada principalmente pelas ações de atores não-governamentais, às quais os gestores reagem<sup>18</sup>. Portanto, a definição de agenda não é linear, é um ato político e técnico e ocorre dentro de uma complexa rede que envolve atores estatais e sociais. Esse é o mínimo de compreensão que um gestor público deve ter para responder às demandas colocadas pela sociedade.

Capella (2007) nos remete à ideia de que o assunto ganhou à pauta do dia, capturando a atenção das pessoas, sendo tema de discussão constantemente noticiada na imprensa, podendo se materializar em programas governamentais, em prioridades de governo. É o que se nomeia como formação da agenda, *agenda-setting*<sup>19</sup>. Esclarece, ainda, que o estudo da formação da agenda pode se dar por meio da análise sobre a agenda midiática (*media agenda-setting*), estudos sobre a agenda pública (*public agenda-setting*) e pesquisas sobre a agenda de políticas governamentais (*policy agenda-setting*). Eixos que muitas vezes estão imbricados, influenciando um ou outro resultado. Esse estudo se deterá na formação de agenda governamental.

Revisitando a obra de John Kingdon (2007), Capella reforça que a política pública é composta por processos: o estabelecimento de uma agenda política, a identificação de alternativas disponíveis e a implementação da decisão. A análise de Kingdon terá sua origem no modelo “lata do lixo” (*garbage can model*), proposto por Olsen e Cohen (1972), que consideram as organizações como “anarquias organizadas”, atuando em ambientes incertos e ambíguos, cujas propriedades são: participação fluida, preferências problemáticas e tecnologia pouco clara.

<sup>16</sup> Mas em entrevista mencionou que busca harmonizar as principais práticas internacionais.

<sup>17</sup> SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*. Porto Alegre. Ano 8, no 16, jul-dez 2006, p. 10.

<sup>18</sup> WU, XUN et al. Guia de políticas públicas: gerenciando processos. Tradução de Ricardo Avelar de Souza. Brasília: Enap, 2014. p. 29.

<sup>19</sup> CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. O processo de agenda-setting na reforma da administração pública. 2004. Tese de Doutorado. Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais-PPGCSO da Universidade Federal de São Carlos – UFSCar. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/1393/TeseACNC.pdf?sequence=1&isAllowed=y> p.23. p. 9

A análise de políticas públicas implica o estudo do governo em ação, conjunto de atividades e realizações com objetivo de alcançar a satisfação de interesses e prioridades. São variados os modelos teóricos que permitem uma compreensão dos processos. A maioria pressupõe que os tomadores de decisão possuem preferências racionais e atuam em função delas<sup>20</sup>, acabam por limitar as interpretações, as relações de causalidade e os objetivos alcançados. Mas outras abordagens inovam ao trabalhar dimensões múltiplas nos modelos de decisão. A teoria dos múltiplos fluxos surge do estudo da formação da agenda pública, cujo pressuposto é a ambiguidade na tomada de decisão que se justifica por (1) uma participação maleável diante de uma grande rotatividade dos atores envolvidos nas tomadas de decisão, (2) preferências vulneráveis, vez que os tomadores de decisão não compreendem completamente os impactos das suas decisões, não são capazes de se posicionarem sobre alternativas possíveis e (3) déficit em ferramentas capazes de promoverem diálogos intra e intergovernamentais, com divisão de atribuições e responsabilidades<sup>21</sup>. Os indivíduos tomarão suas decisões com base nas suas próprias vivências, muitas vezes por meio de “procedimentos de tentativa e erro” e não, como se espera, a partir de um amplo e robusto planejamento estratégico do órgão central.

Para o modelo “lata de lixo”, o processo decisório será caótico, randômico e muitas vezes irracional, sendo produzido a partir de quatro fluxos relevantes: problemas, soluções potenciais, participantes e oportunidade de escolha (janela de oportunidade). Em que problemas não apresentam relação causa com soluções, os participantes têm bagagens de vida diferentes, assim como seus valores, com diversas soluções indo e vindo o tempo todo nas organizações; e a janela de oportunidade vai ser a confluência desses componentes a depender do tempo e lugar. A oportunidade é o encontro, o produto dessa lata de lixo, entre um problema, um participante e uma solução

Lição de grande monta para o modelo é compreender a distinção entre agendas e alternativas. Compreender por que determinadas alternativas, que participam de um conjunto muito maior de ações possíveis, recebem maior atenção dos formuladores de políticas que outras. Se afastando da análise racional das preferências, Kingdon acredita que os indivíduos não conseguem comparar as diferentes alternativas possíveis sistematicamente. Também considera que o conjunto de participantes não se apresenta de forma racional unisonantemente.

Kingdon (2003), adaptando o modelo da lata de lixo para o modelo de múltiplos fluxos, analisa de que forma as questões entram para agenda do governo, imprimindo mudanças, e sugere que seria preciso a confluência de fluxos. O primeiro deles é a configuração de um problema: (1) indicadores que corroboram a magnitude de uma situação (dados), (2) ocorrência de eventos, crises, desastres, conflitos e (3) o *feedback* proveniente do monitoramento sobre orçamento, custos e gastos; mas esses três fatores vão depender ainda de como os formuladores interpretam a realidade<sup>22</sup>.

O segundo fluxo diz respeito ao conjunto de soluções e alternativas para solução do problema; seguindo sua linha, também não haverá uma combinação racional entre solução e problema, o que será gerado a partir de um processo competitivo de seleção, argumentos, custos e informações, trocas entre especialistas, técnicos que difundirão a ideia selecionada por meio, basicamente, da persuasão (sensibilização)<sup>23</sup>.

O terceiro fluxo é o da dimensão política. Aqui as coalizões são construídas a partir de um processo de barganha e negociação política, guardando propriedades específicas diferentes dos demais fluxos. Leva-se em conta o elemento do humor ou clima (*national mood*), o que seria um sentimento mais coletivo do momento, que permitiria uma preparação do terreno para decisão. O segundo elemento seria concebido pelos grupos de pressão, pelas forças políticas organizadas que quando apoiam a ideia é um cenário altamente favorável para mudança. Mas quando existe conflito, necessário é a análise dessas forças, balanceando efeitos. Já o terceiro fator é a própria mudança interna ao governo, a dança das cadeiras, alteração de pessoas em cargos estratégicos pode gerar grande influência sobre a agenda governamental.

O cruzamento desses três fluxos num determinado momento faz gerar uma mudança na agenda governamental. Ganhando proporções maiores que favorecem a mudança como o fluxo de problemas e o fluxo político<sup>24</sup>, os fluxos de soluções não excitam uma mudança

<sup>20</sup> GOTTEMS, Leila Bernarda Donato et al. O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon na análise de políticas de saúde: aplicabilidades, contribuições e limites. *Saúde e Sociedade*, v. 22, n. 2, p. 511-520, 2013. Disponível em: [http://scholar.googleusercontent.com/scholar?q=cache:NEWFie\\_eVZYJ:scholar.google.com/+%22paulo+-calmon+&hl=pt-BR&as\\_sdt=0,5](http://scholar.googleusercontent.com/scholar?q=cache:NEWFie_eVZYJ:scholar.google.com/+%22paulo+-calmon+&hl=pt-BR&as_sdt=0,5) Acessado em 05 fev.2017.

<sup>21</sup> Capella cita o exemplo dos burocratas que não conhecem o todo das estruturas de governo, desconhecendo a relação de seu trabalho com o quadro mais geral de um ministério.

<sup>22</sup> CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. O processo de agenda-setting na reforma da administração pública. 2004. Tese de Doutorado. Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais-PPGCSO da Universidade Federal de São Carlos- UFSCar. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/1393/TeseACNC.pdf?sequence=1&isAllowed=y> p.23.

<sup>23</sup> CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. O processo de agenda-setting na reforma da administração pública. 2004. Tese de Doutorado. Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais-PPGCSO da Universidade Federal de São Carlos- UFSCar. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/1393/TeseACNC.pdf?sequence=1&isAllowed=y> p.23.p.25

<sup>24</sup> CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. O processo de agenda-setting na reforma da administração pública. 2004. Tese de Doutorado. Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais-PPGCSO da Universidade Federal de São Carlos- UFSCar. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/1393/TeseACNC.pdf?sequence=1&isAllowed=y> p.39



de agenda. Eis o que o autor chama de janelas de oportunidades.

## KINGDON E SALVAGUARDAS DO BNDES

De acordo com a Conectas<sup>25</sup>, as condicionantes socioambientais das operações no exterior são convertidas em cláusulas contratuais que, a um só tempo, condicionam a liberação dos recursos e funcionam como mecanismos de exigibilidade de tais obrigações, considerando o fato do Banco poder suspender seus desembolsos ou encerrar a relação contratual, quando verificado o não atendimento dessas cláusulas pela empresa brasileira ou pelo importador. Todas essas operações podem ser antecedidas de acordos bilaterais ou formalizações entre as Chancelarias dos países, processo conduzido pelo Ministério das Relações Exteriores, que acaba também por envolver outros órgãos do governo federal, como ministério da Fazenda<sup>26</sup>.

De 2015 para cá se percebem alterações positivas na transparência ativa do BNDES, reunindo informações sobre os projetos no exterior, especialmente depois de sistemáticas provocações de entidades da sociedade civil e órgãos de imprensa com seus pedidos de acesso à informação. Mas ainda há muitas lacunas, como por exemplo, uma metodologia clara sobre avaliação de risco e impacto, bem como quais seriam os critérios de análise da documentação apresentada pelo cliente ou importador, a justificativa da classificação socioambiental, avaliação preliminar socioambiental, resultado da pesquisa cadastral, recomendações para a fase de análise e acompanhamento, nenhum desses documentos ou etapas é informado pelo Banco em seu site. Enfim, informações sobre os procedimentos prévios a avaliação e categorização do risco e impacto socioambiental dessas operações no exterior não constam no site do BNDES.

Desde a Plataforma BNDES e mais recentemente com o Fórum Diálogos BNDES e Sociedade Civil, organizações da sociedade civil do Brasil e de vários outros países, em que há presença de empreendimento com apoio financeiro do Banco, enfatizam e recolocam, por diversas formas, a necessidade do BNDES construir uma agenda dialogada e participativa que revise suas salvaguardas socioambientais de operações no exterior. Há hoje no Banco um conjunto de salvaguardas que se entende ser aplicável às operações no território nacional; e outro conjunto que deve ser aplicado às operações no exterior. “Deve” porque o formato atual de salvaguardas ainda não foi aplicado a nenhuma operação em concreto. O Banco esclarece que essas novas regras valerão para operações futuras (depois de 2015). As operações que hoje existem não foram sujeitas a esse novo conjunto de salvaguardas socioambientais.

Outra constatação diante desse quadro de novidade é que o novo conjunto de salvaguardas para operações no exterior é dotado de muita discricionariedade e pouco detalhamento, a exemplo dos relatórios periódicos socioambientais que o banco apresenta como compromisso de transparência e informação.

Frequentemente o Banco se referencia nas diretrizes da OCDE para sua atuação enquanto agência de crédito à exportação. Mesmo que o país não seja membro oficial dessa organização, ele apresenta status de frequentador, observando de comum acordo diretrizes e orientações providas da instituição. Infelizmente essa referência não consta no site do BNDES em seu setor de análise socioambiental, deixando de fazer essa menção expressa aos parâmetros OCDE que, diga-se de passagem, não têm caráter vinculativo ou obrigatório. A OCDE vai orientar com diretrizes por meio de recomendações e anotações tanto as empresas multinacionais, como os países cujas operações exteriores se originam.

Percebe-se que a preocupação do banco é a competitividade das empresas nacionais com esse processo de internacionalização e que, a depender da salvaguarda, essas exigências poderiam corroer suas vantagens, atingindo a “alma do negócio”. Não há uma leitura sistêmica do banco, e isso independe da gestão, de que boa governança das empresas e do banco aderentes aos principais parâmetros de proteção aos direitos humanos na verdade agregam valores, evitando maiores custos transacionais na linguagem do banco, garantindo investimentos sem impactos adversos ou com soluções cooperadas e melhores construídas juntamente com as comunidades impactadas.

De uma maneira geral, é possível concluir que o tema da responsabilidade social quanto à avaliação de riscos e impactos socioambientais em projetos no exterior não parece ser um tema que ascende à agenda governamental, nos moldes delimitados por Kingdon. Há mais de anos grupos de pressão que militam buscando delimitar os problemas para essa agenda. São inúmeros os estudos e avaliações qualificadas por diversos atores que trazem um exercício qualificado e comparativo, como foi trazido, entre os conteúdos de salvaguardas de Instituições Financeiras mundo afora.

<sup>25</sup> Conectas Direitos Humanos. Desenvolvimento Para Pessoas? O Financiamento do BNDES e os Direitos Humanos. Conectas Series, Vol. 2.p12.

<sup>26</sup> Há vários fluxos nesse processo: o comercial (contratação do exportador), o institucional (negociação pelas Chancelarias, promoção dos negócios) e o de seguro do crédito (Fazenda). O papel do banco é focado no conteúdo que será exportado, inclusive para a questão socioambiental. Mas seria interessante o banco participar mais cedo, desde o início das negociações, interessante inclusive para avaliação do risco do crédito, do risco socioambiental, inferências da entrevista aplicada no dia 27 jan. 2017.

Depreende-se nas demais Instituições estudadas, um movimento de problematização e levantamento de soluções ou alternativas possíveis, mesclando-se com processos interativos e participativos institucionalizados, em sua maioria. Portanto, não é uma questão de delimitação de problema para montagem de agenda; nem muito menos uma questão de mapeamento de alternativas, reduzindo em viabilidade técnica, levantamento de custos toleráveis.

Partindo-se para análise do fluxo político, da compreensão do humor nacional. Aqui é preciso destacar o conflito de interesses, o choque entre forças, aquelas que querem um processo de salvaguardas mais exigente, robustecido, transparente e participativo; e aqueles, em sua maioria as empresas, que preferem um processo mais flexível, com conteúdos mais abertos que permita uma maior margem de interpretação. Não entrar para agenda governamental um conteúdo mais protetivo de direitos humanos nas salvaguardas socioambientais do BNDES, que perceba a responsabilidade direta também em suas operações no exterior é talvez uma prioridade. Não entrar na agenda é uma decisão. Frise-se não entrar na agenda no formato e conteúdo defendido pela sociedade civil, essencialmente.

Sem um fluxo político fortalecido e estratégico, o problema e as soluções ofertadas não convergem em oportunidade de mudança.

## CONCLUSÕES

Não se percebe uma vontade institucional do Banco brasileiro em protagonizar um processo de compilação dessas normas de proteção socioambiental de operações no exterior nos moldes que seus colegas internacionais o fizeram. Mesmo que se percebam avanços na transparência do Banco, na postura em dialogar, na incorporação (a partir de 2015 de forma mais sistemática) da análise socioambiental para operações no exterior, resta presente um espaço para discricionariedade do Banco, em responder caso-a-caso o quanto seu *due diligence* socioambiental será aplicado.

Mas sem pretensão de orientar estratégias, ao visionar oportunidades de aprimoramentos durante o processo de levantamento das informações do Banco, como a possibilidade da sociedade civil defender propostas para a prestação de contas socioambientais dos projetos contratados no âmbito do novo marco socioambiental, dada a ausência de um modelo pré-formatado e com relação ao direito à consulta e ao consentimento livre, prévio e informado, quando o Banco sinaliza com a possibilidade de dispor de exigência nos projetos a realização de consulta, sob parâmetros a construir, percebe-se a importância de direcionar esforços para construção ou reconstrução do fluxo político, seja por meio do engajamento de outros atores nacionais, com poder cogente como o judiciário, seja pelo convite de instituições financeiras internacionais com porte maior que induza no BNDES o interesse em institucionalizar novos padrões de salvaguardas sob parâmetros mais protetivos sob o olhar das comunidades locais impactadas, elementos que favoreceriam uma oportunidade de mudança.

## REFERÊNCIAS

AFRICAN DEVELOPMENT BANK. **Integrated System of Safeguards**. 2013.

BANCO MUNDIAL. Global survey of development banks. **The World Bank Policy Research Working Paper**. 2012.

BORGES, Caio. A proteção dos direitos humanos e do meio ambiente no financiamento do desenvolvimento: tendências globais, visões emergentes e os desafios para o fortalecimento da Política Socioambiental do BNDES. *In* **Política socioambiental do BNDES: presente e futuro**. Inesc: Brasília, 2016.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **O processo de agenda-setting na reforma da administração pública**. 2004. Tese de Doutorado. Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais-PPGCSO da Universidade Federal de São Carlos— UFSCar. Disponível em: [http://www.btdt.ufscar.br/htdocs/tedeSimplificado/tde\\_arquivos/6/TDE-2006-0621T14:28:51Z-1058/Publico/TeseACNC.pdf](http://www.btdt.ufscar.br/htdocs/tedeSimplificado/tde_arquivos/6/TDE-2006-0621T14:28:51Z-1058/Publico/TeseACNC.pdf) 3.

CATERMOL, Fabrício. Agências de Crédito à Exportação: O Papel de Instituições Oficiais no Apoio à Inserção Internacional de Empresas. **Revista do BNDES**. Rio de Janeiro, V. 15, N. 30, p.5-38, 2008.

Conectas Direitos Humanos. **Desenvolvimento Para Pessoas? O Financiamento do BNDES e os Direitos Humanos**. Conectas Series, Vol. 2. 2014.

- EIDE, Asbjorn; KRAUSE, Catarina; RODAS, Allan. **Economic, social and cultural rights**. Dordrecht-Boston-London, Martinus Nijhoff Publishers, 1995.
- GOMIDE, Alexandre de Avila; PIRES, Roberto Rocha C. **Burocracia, Democracia e Políticas Públicas: Arranjos Institucionais de Políticas de Desenvolvimento**. Ipea, Texto para Discussão N° 1940. 2014.
- GOTTEMS, Leila Bernarda Donato et al. O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon na análise de políticas de saúde: aplicabilidades, contribuições e limites. **Saúde e Sociedade**, v. 22, n. 2, p. 511-520, 2013. Disponível em: [http://scholar.googleusercontent.com/scholar?q=cache:NEWFie\\_eVZYJ:scholar.google.com/+%22paulo+calmon+&hl=pt-BR&as\\_sdt=0,5](http://scholar.googleusercontent.com/scholar?q=cache:NEWFie_eVZYJ:scholar.google.com/+%22paulo+calmon+&hl=pt-BR&as_sdt=0,5)
- HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política pública: seus ciclos e subsistemas—uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, p. 304, 2013.
- INTERNATIONAL FINANCE CORPORATE. **Sustainability Policy**. 2012.
- KINGDON, John W.; THURBER, James A. **Agendas, alternatives, and public policies**. Boston: Little, Brown, 1984.
- NETO, Iderley Colombini. **A atuação internacional do BNDES como parte do modelo Novo Desenvolvimentista**. Rio de Janeiro: Ibase, 2015
- OCDE – Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento. **Integrating Human Rights Into Development – Donor Approaches, Experiences and Challenges**. 2006.
- PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e justiça internacional**. São Paulo: Saraiva, 2006.
- REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). **Relatório Anual 2015**. Rio de Janeiro, 2016.
- REPUBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). **Política Socioambiental**. Disponível no endereço eletrônico [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Apoio\\_Financeiro/Políticas\\_Transversais/Política\\_Socioambiental/diretrizes.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Políticas_Transversais/Política_Socioambiental/diretrizes.html) Acessado em 20 jan. 2017.
- SCHAPIRO, Mário. **Making the Developmental State Work: How Does a Mandate Matter for the Brazilian Development Bank?** 2012. Disponível em: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1986850](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1986850)>. Último acesso em 09 ago. 2014.
- SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre. Ano 8, no 16, jul-dez 2006.
- TRUBEK, David M.; COUTINHO, Diogo R.; SCHAPIRO, Mario. Towards a new law and development: new state activism in Brazil and the challenge for legal institutions. **Univ. of Wisconsin Legal studies Research Paper**, n. 1207, 2012.
- WU, XUN et al. **Guia de políticas públicas: gerenciando processos**. Tradução de Ricardo Avelar de Souza. Brasília: Enap, 2014.