

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

**BÁRBARA GARSCHAGEN GONÇALVES**

**A TRANSPARÊNCIA DOS BANCOS DE DESENVOLVIMENTO E DAS  
AGÊNCIAS DE FOMENTO DO BRASIL**

VITÓRIA-ES

2022

BÁRBARA GARSCHAGEN GONÇALVES

**A TRANSPARÊNCIA DOS BANCOS DE DESENVOLVIMENTO E DAS  
AGÊNCIAS DE FOMENTO DO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências Contábeis do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do título de Mestra em Ciências Contábeis.

Orientador: Prof. Dr. Robson Zuccolotto.

VITÓRIA-ES

2022

Ficha catalográfica disponibilizada pelo Sistema Integrado de Bibliotecas - SIBI/UFES e elaborada pelo autor

---

G635t Gonçalves, Bárbara Garschagen, 1995-  
A transparência dos Bancos de Desenvolvimento e das Agências de Fomento do Brasil / Bárbara Garschagen Gonçalves. - 2022.  
102 f. : il.

Orientador: Robson Zuccolotto.  
Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas.

1. Bancos de desenvolvimento. 2. Transparência na administração pública. I. Zuccolotto, Robson. II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. III. Título.

CDU: 657

---

**BÁRBARA GARSCHAGEN GONÇALVES**

**A TRANSPARÊNCIA DOS BANCOS DE DESENVOLVIMENTO E DAS AGÊNCIAS  
DE FOMENTO DO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do título de Mestra em Ciências Contábeis.

Aprovada em: 26/04/2022

**COMISSÃO EXAMINADORA**



Documento assinado digitalmente  
ROBSON ZUCCOLOTTO  
Data: 06/06/2022 10:18:19-0300  
Verifique em <https://verificador.iti.br>

---

**Prof. Dr. Robson Zuccolotto**  
Universidade Federal do Estado do Espírito Santo  
Orientador

---

**Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Rosimeire Pimentel Gonzaga**  
Universidade Federal do Estado do Espírito Santo  
Membro interno da banca examinadora



---

**Prof. Dr. Marco Antônio Carvalho Teixeira**  
Fundação Getúlio Vargas de São Paulo – FGV/EAESP  
Membro externo da banca examinadora



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

**PROTOCOLO DE ASSINATURA**



O documento acima foi assinado digitalmente com senha eletrônica através do Protocolo Web, conforme Portaria UFES nº 1.269 de 30/08/2018, por  
ROSIMEIRE PIMENTEL GONZAGA - SIAPE 1965658  
Departamento de Ciências Contábeis - DCC/CCJE  
Em 05/06/2022 às 10:05

Para verificar as assinaturas e visualizar o documento original acesse o link:  
<https://api.lepisma.ufes.br/arquivos-assinados/489299?tipoArquivo=O>

## AGRADECIMENTOS

Ao meu irmão (e coorientador rs), Gabriel. Meu melhor amigo, maior incentivador e principal inspiração. Tudo na minha vida só é possível graças a você, que sempre me acalma e apoia incondicionalmente até o fim. “[...] *do let`s continue to support each other and to seek brotherly love*” (Vincent to Theo, 1877).

Aos meus pais, Arthur e Jacqueline, por todo o suporte e amor. Em especial à minha mãe, meu porto-seguro, companheira de conversas, fofocas e crises de riso madrugada adentro. Eu sigo e nunca me sinto só.

Ao meu orientador, Robson, que sempre tão gentil, compreensivo e disponível foi fundamental para tornar essa jornada menos árdua. Obrigada por compartilhar seu tempo e seu conhecimento comigo, tornando possível o processo de construção deste trabalho.

À Carolinna e ao Gabriel, as melhores companhias do mundo. Em meio aos vários surtos e doses de alegria compartilhados, vocês me impulsionaram até o fim. Obrigada por acreditarem tanto em mim, a ponto de quase me fazer acreditar também. Eu amo vocês.

À Universidade Federal do Espírito Santo e, em especial, aos professores do Programa de Pós-graduação em Ciências Contábeis, pela estrutura, dedicação e conhecimentos compartilhados no decorrer dos anos.

Por fim, o meu agradecimento àqueles que nos últimos anos têm se desdobrado para resistir ao sucateamento e tentativas de descredibilização das Universidades Públicas. Que a importância do acesso à uma educação pública de qualidade volte a ser valorizada, e que possamos testemunhar cada vez mais estudantes tendo a oportunidade de chegar até aqui.

## RESUMO

Enquanto instituições públicas cujas atividades de fomento são realizadas, principalmente, a partir da gestão de fundos públicos e valores repassados pelos governos estaduais, cabe aos Bancos de Desenvolvimento (BD) e às Agências de Fomento (AF) assumir condutas que priorizem a qualidade das suas práticas de transparência e de prestação de contas, contribuindo para a fiscalização tanto do controle externo, como da própria sociedade. Nesse sentido, norteado por um roteiro de observações baseado no Guia de Transparência do BNDES, o presente estudo se propôs a realizar um diagnóstico da transparência ativa dos BD e das AF em atividade no Brasil. Buscou-se verificar como está a transparência dessas instituições no que se refere à destinação dos recursos públicos sob sua gestão e aos processos das operações de crédito realizadas. Ainda, a opção pela análise de dois tipos distintos de instituições públicas de fomento permitiu verificar se as diretrizes de transparência atuais das AF – criadas durante a redemocratização do Brasil – são mais avançadas do que aquelas verificadas nos BD – criados durante o Regime Militar no país. O protocolo de observação foi composto por 33 (trinta e três) itens distribuídos entre 8 (oito) pilares, sendo: Políticas e diretrizes; Institucional; Finanças e empregos; Informações do portfólio; Dados dos clientes; Dados das operações; Impacto; e Participação Social. A coleta dos dados ocorreu por meio de consulta direta na página da *internet* de cada instituição da amostra. Os resultados evidenciam que, em termos de transparência, os BD e as AF do Brasil são similares, mas ainda insuficientes. A realidade encontrada nos portais institucionais é marcada pela ausência de informações importantes, que tornariam claros os critérios utilizados para definir a alocação das verbas estatais. Dentre as informações disponíveis, a maioria visa apenas o cumprimento de normas impostas pelas legislações vigentes. Ante os fatos suscitados, torna-se evidente a necessidade de que passem a ser disponibilizadas para acesso público todas as informações relativas às operações realizadas pelos BD e AF, de modo a permitir o efetivo acompanhamento e controle da gestão dos recursos públicos.

**Palavras-chave:** Transparência pública; Banco de Desenvolvimento; Agência de Fomento.

## ABSTRACT

As public institutions whose development activities are carried out, mainly, from the management of public funds and amounts transferred by state governments, it is up to Development Banks (BD) and Development Agencies (AF) to assume conduct that prioritizes the quality of their practices of transparency and accountability, contributing to the inspection of both external control and society itself. In this sense, guided by a script of observations based on the BNDES' Transparency Guide, the present study proposed to carry out a diagnosis of the active transparency of BD and AF in activity in Brazil. It was sought to verify how is the transparency of these institutions with regard to the allocation of public resources under their management and the processes of credit operations carried out. Still, the option for the analysis of two different types of public development institutions allowed to verify if the current transparency guidelines of the AF - created during the redemocratization of Brazil - are more advanced than those verified in the BD - created during the Military Regime in the country. The observation protocol consisted of 33 (thirty-three) items distributed among 8 (eight) pillars, namely: Policies and guidelines; Institutional; Finance and jobs; Portfolio information; Customer data; Operations data; Impact; and Social Participation. Data collection took place through direct consultation on the website of each institution in the sample. The results show that, in terms of transparency, the BD and AF in Brazil are similar, but still insufficient. The reality found in institutional portals is marked by the absence of important information, which would clarify the criteria used to define the allocation of state funds. Among the available information, most only aim to comply with the rules imposed by current legislation. In view of the facts raised, it becomes evident the need to make all information related to the operations carried out by the BD and AF available for public access, in order to allow effective monitoring and control of the management of public resources.

**Keywords:** Public transparency; Development bank; Development agency.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Cronologia da criação dos BD estaduais e interestaduais no Brasil .....	33
Quadro 2 - Transformações dos BD estaduais e interestaduais no Brasil no período de redemocratização .....	35
Quadro 3 - Cronologia de criação das AF no Brasil.....	38
Quadro 4 - Estudos sobre a eficiência e a eficácia dos BD e das AF.....	57
Quadro 5 - Estudos sobre a transparência dos BD e das AF.....	58
Quadro 6 - A transparência nos BD mundiais.....	65
Quadro 7 - Os Bancos de Desenvolvimento em atividade no Brasil (2021) .....	67
Quadro 8 – Indicadores de transparência dos BD e das AF.....	69

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Pilar das Políticas e Diretrizes .....	76
Tabela 2 - Pilar do Institucional .....	78
Tabela 3 - Pilar das Finanças e Empregos .....	80
Tabela 4 - Pilar das Informações do portfólio.....	81
Tabela 5 - Pilar dos Dados dos clientes .....	83
Tabela 6 - Pilar dos Dados das operações.....	85
Tabela 7 - Pilar de Impacto .....	87
Tabela 8 - Pilar da Participação social.....	88
Tabela 9 - Transparência ativa geral dos BD e das AF .....	89

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AF	Agências de Fomento
Bandeb	Banco de Desenvolvimento do Estado da Bahia
Bandes	Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo
BCB	Banco Central do Brasil
BD	Bancos de Desenvolvimento
BDMG	Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRDE	Banco Regional de Desenvolvimento Econômico
CGU	Controladoria-Geral da União
IFD	Instituições Financeiras de Desenvolvimento
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
LAI	Lei de Acesso à Informação
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
PIB	Produto Interno Bruto
Proer	Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional
Proes	Programa de Incentivo à Redução da Presença do Setor Público na Atividade Financeira
SFN	Sistema Financeiro Nacional
SNF	Sistema Nacional de Fomento
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>14</b>
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	<b>19</b>
2.1	MERCADOS FINANCEIROS: A CORREÇÃO DE FALHAS DE MERCADO POR MEIO DA INTERVENÇÃO GOVERNAMENTAL.....	19
2.1.1	<b>Por que os mercados falham?</b> .....	<b>20</b>
2.1.2	<b>A atuação do Estado como agente econômico a partir da abordagem das falhas de mercado</b> .....	<b>21</b>
2.1.3	<b>Intervenção estatal como alternativa: a criação de instituições financeiras públicas de desenvolvimento</b> .....	<b>23</b>
2.2	SISTEMA FINANCEIRO E AS IFD: A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA COM OS BANCOS DE DESENVOLVIMENTO E AS AGÊNCIAS DE FOMENTO .....	27
2.2.1	<b>Breve retrospectiva histórica dos Bancos de Desenvolvimento do Brasil: o processo de regulamentação no Regime Militar e as transformações durante a Redemocratização</b> .....	<b>30</b>
2.2.2	<b>Agências de Fomento e Bancos de Desenvolvimento: características similares, marcos regulatórios distintos</b> .....	<b>36</b>
2.3	A QUESTÃO DA TRANSPARÊNCIA NO ÂMBITO DOS BANCOS DE DESENVOLVIMENTO E DAS AGÊNCIAS DE FOMENTO .....	40
2.3.1	<b>Conflito entre sigilo bancário e empresarial vs. direito à informação</b> .....	<b>42</b>
2.3.2	<b>O risco de politização das IFD</b> .....	<b>46</b>
2.3.3	<b>A importância da transparência e os desdobramentos inerentes à opacidade institucional e no aporte dos recursos públicos</b> .....	<b>50</b>
2.4	TRANSPARÊNCIA ATIVA: A DIFUSÃO DA INFORMAÇÃO .....	54
2.5	ESTUDOS ANTERIORES SOBRE A ATUAÇÃO DOS BD E DAS AF NO BRASIL .....	57
2.6	A EVOLUÇÃO DO MODELO DE TRANSPARÊNCIA DO BNDES .....	59
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA</b> .....	<b>66</b>
3.1	DELINEAMENTO DO ESTUDO.....	66
3.2	OBJETO DE ESTUDO .....	67

3.3	COLETA E ANÁLISE DE DADOS.....	68
<b>3.3.1</b>	<b>Os indicadores de transparência do protocolo de observação.....</b>	<b>71</b>
<b>4</b>	<b>ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS .....</b>	<b>74</b>
4.1	POLÍTICAS E DIRETRIZES.....	74
4.2	INSTITUCIONAL .....	76
4.3	FINANÇAS E EMPREGOS.....	78
4.4	INFORMAÇÕES DO PORTFÓLIO .....	81
4.5	DADOS DOS CLIENTES.....	82
4.6	DADOS DAS OPERAÇÕES .....	83
4.7	IMPACTO .....	85
4.8	PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....	87
4.9	TRANSPARÊNCIA ATIVA GERAL DOS BD E DAS AF .....	88
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>90</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>94</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Ante a realidade das economias da maioria dos países – em especial daqueles em processo de desenvolvimento, como é o caso brasileiro – marcadas por falhas e distorções de mercado, cabe ao Estado adotar iniciativas intervencionistas a fim de corrigi-las ou compensá-las e, assim, otimizar a alocação de recursos e promover a indução do crescimento nacional (GIANBIAGI; ALÉM; PINTO, 2017). Dentre os instrumentos de política econômica disponíveis para viabilizar essa intervenção estatal no mercado financeiro, está a criação de instituições financeiras públicas de desenvolvimento (IFD) – com destaque para os Bancos de Desenvolvimento (BD) e as Agências de Fomento (AF).

Constituídas em geral como sociedades de economia mista, a premissa básica dos BD e das AF é de atuar como mecanismo na solução de problemas relacionados a sistemas financeiros incompletos, caracterizados pela alocação ineficiente de recursos e retornos insuficientes dos pontos de vista social e econômico (FREITAS, 2005). Por meio da gestão de fundos públicos e valores repassados pelos governos, essas instituições desempenham papel estratégico nas políticas de fomento das localidades onde estão presentes, na medida em que concedem financiamentos de longo prazo a projetos e programas que estimulam a atividade produtiva em consonância com o aumento da renda e do bem-estar da população (FERRAZ; ALÉM; MADEIRA, 2013). Uma vez que as operações realizadas e os resultados obtidos só são possíveis devido ao suporte financeiro do Estado, entende-se que os BD e as AF têm o dever de assumir uma conduta que priorize a qualidade das suas práticas de transparência e de prestação de contas, contribuindo para a fiscalização tanto do controle externo, como da própria sociedade (MOHALLEM; VASCONCELOS; FRANCE, 2017; VITA; SANTANA, 2020).

As AF não têm permissão para captar recursos do público, devendo oferecer financiamentos através de recursos próprios ou de verbas orçamentárias dos Estados, da União e de entidades nacionais (BRASIL, 2001). Em 2020, a Desenvolve SP (2021) – AF do Estado de São Paulo, o maior estado brasileiro em termos populacionais – injetou R\$ 1,8 bilhão na economia paulista e atendeu a 3.583 empresas. Em relação aos BD, embora a resolução n. 394, de 03 de novembro de 1976 (BRASIL, 1976) permita que esses bancos captem tanto recursos governamentais como de terceiros, os que estão em atividade no Brasil operam predominantemente por meio do aporte de recursos públicos. Como exemplo, ao final de 2020 cerca de 69% dos recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) – controlado pelo Governo Federal e maior BD em atividade no país – eram

provenientes de fontes governamentais como o Tesouro Nacional e o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Essa porcentagem representa a parcela principal da estrutura de *funding* do banco com um total que ultrapassa R\$ 315 bilhões (BNDES, 2021h).

A atuação do Estado via instituições financiadas, principalmente, por dinheiro público e cujos impactos regionais são tão significativos requer o reforço das políticas de transparência na consecução das operações realizadas (CGU, 2011). Tal qual em outras entidades da administração pública (MENCARINI, 2015), é fundamental que decisões referentes aos investimentos e financiamentos de projetos dos BD e AF sejam pautadas na busca por eficiência e eficácia na aplicação dos recursos públicos e isenta de favorecimento a grupos empresariais e políticos específicos, havendo a imediata disponibilização das informações de modo transparente, claro e objetivo. Porém, a realidade permanece outra.

Os BD foram constituídos no Regime Militar como estruturas burocráticas insuladas utilizadas pelos militares para garantir, além da imposição de critérios políticos às decisões sobre concessão de crédito, a manutenção do poder ditatorial sobre as unidades federativas e o favorecimento de grupos empresariais que apoiavam a ditadura civil-militar brasileira (MINELLA, 2018; FREITAS, 2005). Instituídas já no período de redemocratização do Brasil, esperava-se que a regulação e atuação das AF fosse mais direcionada a um contexto democrático de transparência e prestação de contas se comparadas aos BD. Entretanto, ainda que a partir de meados dos anos 1980 o país tenha experienciado diversos progressos na construção de um Estado Democrático de Direito em contraponto ao período ditatorial anterior (ABRUCIO, 2007), incluindo a instituição de novas práticas de transparência, em especial nos BD resquícios do momento histórico que circunscreveu sua criação ainda podem ser percebidos.

Nesse contexto, ainda hoje dentre as entidades que compõem a estrutura institucional do país existem aquelas que demonstram certa resistência em atender às diretrizes que cobram maior transparência da Administração Pública e mantêm políticas pautadas na opacidade e no sigilo no exercício de suas atribuições. Essa postura é percebida, em especial, nas empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias – como são os BD e as AF –, cuja natureza híbrida possibilita que argumentos, ora valendo-se do seu caráter privado, ora do seu caráter público sejam utilizados conforme convém pelos atores políticos, de forma a contornar demandas por mais transparência e divulgação de informações acerca das suas atividades (BENTO; BRINGEL, 2014).

Conforme argumentam Bento e Bringel (2014), a concessão de financiamentos a partir de capital público dá à sociedade o direito de solicitar e obter informações sobre o processo de avaliação do crédito, a fim de verificar se os empréstimos foram concedidos com base em uma análise criteriosa, consoante com as normas da instituição e direcionados a clientes idôneos, capazes de fornecer garantias que cubram o valor do empréstimo e de honrar os pagamentos acordados. Entretanto, questões como os sigilos bancário e empresarial dos agentes econômicos privados tomadores de empréstimo e a participação de acionistas minoritários na composição societária dos bancos e agências de fomento constantemente são utilizados como justificativa para “[...] proteger o sigilo comercial e bancário de seus clientes, ou ainda sob o fundamento de não expor a estratégia da empresa a seus potenciais competidores” (BENTO; BRINGEL, 2014, p. 359). O questionamento despertado por Mencarini (2015) e que permanece latente é: quando se trata da destinação dada a recursos públicos direcionados por meio de operações financeiras realizadas por bancos e agências controladas pelo Estado, até que ponto o direito individual ao sigilo bancário deverá se sobrepor ao interesse coletivo do acesso à informação?

O Brasil é um dos países que registra forte atuação de instituições financeiras públicas, atualmente contando com 4 (quatro) Bancos de Desenvolvimento – um nacional e três regionais – e 16 (dezesesseis) Agências de Fomento em sua estrutura (BCB, 2021a). Ainda assim, na discussão sobre a atuação do Estado na economia e no mercado por meio da gestão e do aporte de recursos públicos via BD e AF a transparência revela-se como um aspecto que apesar de central, segue pouco discutido na literatura. Com vista a preencher esta lacuna, o presente estudo busca responder: **como está a transparência dos BD e das AF brasileiros no que se refere à destinação dos recursos públicos sob sua gestão?**

O objetivo principal da pesquisa consiste na realização de um diagnóstico da transparência ativa dos BD e das AF em atividade no Brasil. A relevância dessa investigação está relacionada ao fato do funcionamento e as operações dessas instituições estarem tão atrelados à atuação do Estado na economia. Portanto, de modo que os BD e as AF são instituições públicas dependentes do aporte financeiro do Estado e cujas atividades representam enorme contribuição política, econômica e social para o desenvolvimento do país, é fundamental que suas estruturas de transparência sejam analisadas. Além disso, enquanto principais financiadores do Estado brasileiro, é direito dos cidadãos ter acesso a informações suficientes e de qualidade referentes à administração das receitas públicas a fim

de verificar se os recursos estão sendo aplicados adequadamente para atender aos interesses coletivos.

Ainda, dar luz à essa discussão é de grande importância no cenário atual, uma vez que a exposição de esquemas de corrupção e lavagem de dinheiro praticados por gestores e dirigentes de empresas estatais, políticos e outros agentes públicos, bem como de interferências político-partidários nas atividades das instituições públicas acendeu o clamor por mais transparência, democratização e *accountability* na utilização de recursos públicos e nas políticas de Estado (ROSSI, 2018). Assim, a análise permitirá que diversos grupos de interesse, incluindo acadêmicos e os próprios cidadãos, tenham acesso a uma visão ampliada das ações e resultados empreendidos pelos BD e pelas AF a partir da utilização dos repasses e fundos governamentais colocados sob sua gestão. A transparência institucional, das operações e dos beneficiários é a maior arma de que dispõe a sociedade e o controle externo para coibir a captura das instituições financeiras públicas de desenvolvimento por grupos de interesses políticos e empresariais (BENTO; BRINGEL, 2014).

A transparência do BNDES servirá como modelo de referência para a análise. Após ser acusado de operar como espécie de “caixa preta”, o BNDES adotou uma série de instrumentos no sentido de aprimorar suas condutas de disponibilização de informações. Atualmente o banco se posiciona como referência mundial em transparência, oferecendo amplas possibilidades para o controle social e a *social accountability* (ROSSI, 2018).

A coleta dos dados será realizada por meio de consulta direta aos endereços eletrônicos dos 4 (quatro) Bancos de Desenvolvimento – o federal BNDES e outros três regionais – e de 15 (quinze) das 16 (dezesesseis) Agências de Fomento estaduais em atividade no Brasil, norteadas por um roteiro de observações desenvolvido com base no Guia de Transparência do BNDES (2021c). A análise esmiuçar aspectos referentes ao detalhamento dos projetos de investimento e financiamento, clientes e outros aspectos do processo de concessão de crédito a fim de obter indicações sobre a transparência dada à aplicação dos recursos públicos.

Portanto, quanto aos objetivos específicos, o presente estudo buscará:

- i. Realizar o diagnóstico da transparência do BD federal (BNDES), dos 3 (três) BD regionais (do Espírito Santo, de Minas Gerais e do Extremo Sul) e de 15 (quinze) AF do Brasil.

- ii. Verificar se as AF – instituídas no período de redemocratização e com um marco regulatório diferente dos BD – avançaram institucionalmente no sentido de dar mais transparência à sua atuação.
- iii. Verificar se é dada transparência aos processos das operações de crédito realizadas pelos BD e AF do Brasil.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 MERCADOS FINANCEIROS: A CORREÇÃO DE FALHAS DE MERCADO POR MEIO DA INTERVENÇÃO GOVERNAMENTAL

Embora a origem e os modelos de organização dos mercados financeiros datem dos primórdios das civilizações, foi somente a partir da Idade Moderna que os debates acerca da sua condução ganharam força, resultando em posições extremadas e antagônicas de diversas teorias. A oposição entre a liberdade de funcionamento e a regulação estatal marcam as discussões teóricas sobre o papel a ser desempenhado pelo Estado nos mercados no decurso da história.

Constituído pelo poder dos Estados Absolutistas, o período que compreende os séculos XV e XVIII foi marcado pelo desenvolvimento da doutrina mercantilista no mundo ocidental, um conjunto de ideias e práticas econômicas caracterizado pela forte intervenção e controle do Estado na economia (CERQUEIRA, 2001). Mas, embora consolidado, esse sistema não representava uma unanimidade.

Em desacordo com as condutas de participação do Estado nas atividades de mercado da política econômica então vigente, diversos teóricos foram inspirados a produzir obras tecendo críticas que provocaram uma mudança na natureza da reflexão sobre os temas econômicos<sup>1</sup>. Sob uma nova perspectiva, a vertente do liberalismo econômico desenvolvida apontava para a capacidade de autorregulação dos mercados, em que a economia seria regida por leis naturais de oferta e demanda sem que houvesse a necessidade de interferência estatal para promover o seu pleno funcionamento<sup>2</sup> (HUNT; LAUTZENHEISER, 2013). Nas palavras de Menezello (2002):

No século XIX acreditava-se que o Estado deveria abster-se de intervir no mercado, cuidando apenas dos direitos consagrados à pessoa humana distribuindo a justiça, preservando a propriedade e a ordem pública. Não havia, àquele tempo, a interferência direta do Estado na economia – ou no direito -, porque ambos seguiam diferentes caminhos, certos de que o Estado Liberal deveria afastar-se de qualquer intervencionismo (MENEZELLO, 2002, p. 23).

Essa visão só veio a ser alterada em meados do século XX. Os danos decorrentes dos conflitos bélicos e das crises financeiras vivenciados nessa época colocaram os Estados Nacionais frente a necessidade de modificar sua postura em relação às doutrinas econômicas

---

<sup>1</sup> A principal delas foi *A Riqueza das Nações*, de Adam Smith (1776).

<sup>2</sup> Adam Smith utilizou o termo “mão invisível” para sintetizar essa ideia e referir-se à capacidade dos mercados se organizarem por conta própria, sem que houvesse intervenção de órgãos externos ou do Estado.

liberais tão difundidas no ocidente até então (TORRES FILHO; COSTA, 2012). O mercado sem intervenções baseado na livre iniciativa, na livre concorrência e na regulação privada mostrava-se insuficiente para auxiliar na recuperação e no desenvolvimento socioeconômico dos países nesse cenário. Ainda, de acordo com Nusdeo (2005) provou-se que as ameaças à liberdade dos indivíduos poderiam provir de outras fontes que não apenas o Estado. Assim, o modelo de Estado liberal foi modificado e substituído por uma participação cada vez mais ativa e crescente do Estado no ambiente financeiro assumindo o papel de agente regulador das atividades sociais, políticas e econômicas nacionais (GIANBIAGI; ALÉM; PINTO, 2017).

Apesar do que defendem os liberais, os mercados financeiros não dispõem de todos os pressupostos básicos que, com base no conceito de concorrência perfeita, seriam necessários para a obtenção de um funcionamento eficiente (RESENDE, 2012). Ao contrário, esses mercados revelam-se incapazes de alocar eficientemente os recursos e atingir um equilíbrio Pareto Eficiente<sup>3</sup> por conta própria, cabendo ao Estado a função de ser uma opção regulatória para as chamadas “falhas de mercado” (STIGLITZ, 1999a).

Mas, no que consistem essas falhas que podem ser observadas nos mercados? Além disso, quais as consequências da sua ocorrência e de que forma podem ser superadas com o auxílio do Estado?

### **2.1.1 Por que os mercados falham?**

De acordo com Stiglitz (1993), os mercados financeiros constituem o *locus* central das tomadas de decisão no sistema econômico. É neles que estão concentradas as operações de investimento, envolvendo as trocas entre os agentes econômicos e a alocação de recursos. Para o autor, existem certas particularidades inerentes aos mercados financeiros que os distinguem de outros mercados, fazendo com que neles as falhas sejam mais difusas. Assim, caso venham a falhar, não apenas os lucros serão menores do que seriam de outra forma, mas o desempenho de todo o sistema econômico poderá ser prejudicado.

Segundo afirmam Pindyck e Rubinfeld (2013), as falhas de mercado são resultado da incapacidade dos mercados financeiros em sustentar os pré-requisitos de competição necessários para garantir uma alocação eficiente dos recursos. Sob a ótica das falhas de mercado, a livre interação entre os agentes privados racionais que constituem os mercados –

---

<sup>3</sup> Desenvolvida por Vilfredo Pareto, pode ser definida como uma situação econômica na qual não é possível melhorar a situação de um agente econômico sem prejudicar a situação econômica de outros agentes (GIANBIAGI; ALÉM; PINTO, 2017).

vendedores e consumidores – produz distorções e lacunas capazes de comprometer o funcionamento satisfatório dos sistemas financeiros (STIGLITZ, 1999a). A expressão “falha de mercado” é, portanto, utilizada na literatura econômica em face da realidade de que os mercados funcionam de forma imperfeita, sendo empregada para se referir a situações em que estes mostram-se incapazes de sozinhos se ajustarem e alocarem os recursos com eficiência (PINDYCK; RUBINFELD, 2013).

Nos termos de Gadelha (2017), os impactos resultantes das falhas de mercado são percebidos, em especial, entre setores e modalidades que se mostram pouco atrativas para as instituições privadas devido aos maiores riscos e menores rentabilidades que oferecem. Como consequência, nesse cenário as transações do mercado geram uma sobreposição dos efeitos negativos aos positivos, criando obstáculos à redução de desigualdades regionais, setoriais e sociais (HORN; FEIL, 2019) e impossibilitando o crescimento e o desenvolvimento socioeconômico dos países como um todo.

A partir dessa perspectiva costuma-se reconhecer a existência de diferentes falhas de mercado, constituindo uma lista que varia entre os autores. Pindyck e Rubinfeld (2013) classificam-nas em 4 categorias: poder de mercado, informações incompletas, externalidades e bens públicos. Além delas, Stiglitz (1999a) e Gianbiagi, Além e Pinto (2017) adicionam às razões básicas que levam os mercados competitivos a apresentarem falhas a existência de mercados incompletos, o desemprego, a inflação e outras distorções macroeconômicas. Embora tratadas separadamente na literatura, em muitos casos pode haver uma superposição entre elas.

Embora não seja perfeito, a utilidade dos mercados não deve ser invalidada. Ao contrário, conforme sugere Stiglitz (1993) este é um fator que apenas reforça a noção de que, em certos momentos, deve haver forças para orientar o seu funcionamento na direção correta. Nesse sentido, é possível dimensionar as razões que justificam não somente a existência do Estado, mas também a necessidade de que ele disponha de meios para intervir na economia a fim de corrigir as imperfeições verificadas.

### **2.1.2 A atuação do Estado como agente econômico a partir da abordagem das falhas de mercado**

De acordo com Shapiro (2009, p. 13) as “crises sucessivas do capitalismo, as falhas de mercado, a concentração do poder econômico e a assimetria entre as nações têm deixado clara a necessidade de os Estados atuarem no espaço econômico”. Nesse sentido, a intervenção do

Estado na economia deixa de ser encarada como opção, e torna-se uma necessidade. A partir da edição de diversas normas de caráter legal e regulamentar, o poder público é capaz de estabelecer mecanismos que contribuem para garantir funcionalidade às atividades de mercado, eliminando ou ao menos atenuando as falhas existentes (NUSDEO, 2005). Essas medidas servem de base para justificar as diversas formas de intervenção do Estado, já que os mercados apresentam dificuldades em sustentar um funcionamento pautado na eficiência por conta própria.

Enquanto agente capaz de atuar e intervir na esfera econômica, o Estado dispõe de forte poder e variados meios para interferir nos rumos do mercado e apoiar o desenvolvimento socioeconômico nacional (GIANBIAGI; ALÉM; PINTO, 2017). Sua atuação pode se dar de forma indireta, quando tem função de agente normativo e regulador da atividade econômica, estipulando as condições ao exercício das atividades pelos agentes privados. Ou de forma direta, quando o próprio Estado atua no mercado, valendo-se da criação de empresas sob sua gestão para influenciar nas variáveis econômicas de oferta, demanda e preço (SHAPIRO, 2009).

Vale ressaltar que a intervenção do Estado na economia não deve agir contra o mercado privado, mas “[...] em harmonia com ele, suprindo-lhe as deficiências, sem lhe tolher as condições de funcionamento. E mais, dar-lhe condições de operacionalidade e viabilidade, legitimando-o” (NUSDEO, 2005, p. 168). Ainda, é importante que ela se limite às questões estritamente necessárias, sendo voltada apenas para suprir as disfunções problemáticas do sistema econômico (NUSDEO, 2005). Ou seja, a atuação do Estado como agente econômico em áreas sob a titularidade do setor privado é admitida desde que circunscrita ao preenchimento de lacunas deixadas pelos agentes privados nos mercados, em casos onde estes mostrarem-se incapazes de atender a todas as demandas da sociedade.

A assimetria de informações e a incompletude dos mercados financeiros e dos mercados de capitais nos países em desenvolvimento representam tipos específicos de falha de mercado, cuja solução está atrelada à intervenção estatal. De acordo com Stiglitz e Weiss (1981), o desconhecimento de certos detalhes relativos ao risco e ao retorno potencial do projeto proposto pelos tomadores de empréstimo dificulta o processo de avaliação das instituições financeiras, levando-as a adotar uma postura conservadora de racionamento de crédito. Nesse contexto, o mercado acaba tendendo a privilegiar empréstimos de curto prazo que têm alto retorno financeiro para a instituição credora, ao mesmo tempo em que deixa de atender a projetos que, embora apresentem alto retorno social, têm baixa rentabilidade e

elevado risco (STIGLITZ, 1993). Esse cenário impede o funcionamento eficiente do sistema financeiro e demanda medidas intervencionistas do Estado.

Diante de falhas de informação, os governos podem introduzir legislações que exijam maior transparência a fim de estimular o fluxo de informações (GIANBIAGI; ALÉM; PINTO, 2017). Mas, diante das consequências decorrentes da assimetria informacional – tais como o racionamento de crédito – somadas à existência de mercados incompletos, eles podem promover a criação de instituições financeiras públicas que tenham como propósito conceder aos segmentos preteridos pelo sistema financeiro o crédito necessário ao investimento (FERRAZ; ALÉM; MADEIRA, 2013).

O grau de intervenção e a combinação de instrumentos utilizados por cada país para corrigir a ineficiência dos mercados variam bastante. Refletem, segundo Torres Filho (2007), as diversidades estruturais, institucionais e os contextos históricos de cada mercado financeiro, respondendo às oportunidades e restrições particulares que surgem nas trajetórias de desenvolvimento dos países (HORN; FEIL, 2019). Por essa perspectiva, discute-se a seguir a alternativa de intervenção do Estado via instituições financeiras públicas de desenvolvimento nos mercados financeiros, debruçando-se em especial sobre os BD e AF cujo escopo de atuação é marcadamente regional.

### **2.1.3 Intervenção estatal como alternativa: a criação de instituições financeiras públicas de desenvolvimento**

Segundo Stiglitz (1993, p. 20), “[...] existem formas de intervenção governamental que não somente farão o mercado funcionar melhor, mas também melhorarão a performance da economia”. No caso do mercado financeiro, é com base nessa ideia que surge o interesse não somente pela atuação do Estado por meio da criação de IFD, mas também na análise dos impactos dessas instituições nas economias onde estão inseridas.

Embora seja um conceito amplo que abrange uma série de estruturas institucionais públicas e privadas, o presente estudo seguirá aquele definido por Fuchsloch (2018), valendo-se de que as IFD são instrumentos de planejamento, financiamento e execução de políticas públicas que abarcam as instituições de fomento estaduais, com destaque para os BD e as AF. Sua atuação difere de outras instituições financeiras ao ir além do fim único de gerar lucros para incrementar seus patrimônios e expandir suas operações, uma vez que buscam principalmente direcionar o crédito público para transações cujo impacto social na localidade onde se inserem mostre-se relevante (SOUZA, 2018).

Na perspectiva convencional, a criação das instituições financeiras públicas é justificada pela existência de imperfeições ou falhas de mercado, como forma de suplementar a ineficiência das atividades financeiras privadas em prover acesso adequado aos recursos disponíveis no mercado para determinados segmentos (CUNHA; CARVALHO; PRATES, 2018). Dessa forma, enquanto ferramentas de política econômica, essas instituições têm a premissa básica de fomentar e dar suporte ao sistema financeiro, representando um meio saudável do Estado promover o desenvolvimento econômico e social regional ao passo em que preenche as lacunas deixadas pelo setor privado nos mercados (ALÉM; MADEIRA, 2015). Em outras palavras, Pinheiro (2007, p. 160) dispõe que:

Em tese, o principal objetivo das intervenções estatais no mercado financeiro, inclusive por meio dos bancos públicos, é mitigar o efeito perverso da assimetria de informação, dos problemas de ação coletiva e da má qualidade das instituições (p. ex., aquelas responsáveis pela assinalação e proteção de direitos de propriedade) sobre o sistema financeiro, promovendo dessa forma o seu desenvolvimento, como meio de aumentar a eficiência com que os recursos são alocados, e o crescimento da economia. Essas também são justificadas como forma de lidar com falhas de mercado em outros setores – por exemplo, no fomento ao financiamento de atividades com externalidades positivas [...] (PINHEIRO, 2007, p. 160).

Horn e Feil (2019, p. 229) afirmam que “[...] o grau de desenvolvimento econômico, a evolução dos sistemas financeiros nacionais, a configuração jurídica e a tradição de política macroeconômica do país [...]” compõem um conjunto de fatores que provocam variações entre o formato institucional dos diversos sistemas financeiros nacionais. Essas questões são refletidas inclusive na composição das IFD. Apesar de constituídas em conformidade com o grau de maturação dos mercados e necessidades particulares de cada lugar, resultando em instituições com características e prioridades distintas entre si, as IFD compartilham a importância estratégica de serem propulsoras do progresso econômico local (ALÉM; MADEIRA, 2015). Desse modo, mesmo em um contexto onde o sistema financeiro mostre-se aprofundado e amadurecido – com redução do nível de falhas e incompletude dos mercados – essas instituições se mantêm essenciais e presentes, apenas adaptando sua forma de atuação conforme o dinamismo das práticas de desenvolvimento econômico (CUNHA; CARVALHO; PRATES, 2018).

O papel e as formas de atuação desempenhados pelas IFD são definidos conforme o contexto histórico e o cenário econômico da época. Em períodos de estabilidade, a provisão de financiamento de longo prazo para o investimento é a principal tarefa das IFD. Conforme abordado, operam como aliadas dos governos na implementação de políticas públicas a medida em que concedem recursos a projetos de agricultura, infraestrutura, exportações,

inovação, e entre outros segmentos tradicionalmente carentes de oferta de crédito de longo prazo e de ferramentas financeiras adequadas (ALÉM; MADEIRA; MARTINI, 2017). Já diante de crises ou instabilidade econômica, segundo Horn e Feil (2019), as IFD atuam de modo anticíclico a fim de atenuar a retração da oferta de recursos por parte do setor financeiro privado, evitando rupturas drásticas no financiamento ao investimento. De modo geral, Souza (2018, p. 81) destaca como principais focos da atuação dessas instituições:

[...] a) fomentar o desenvolvimento econômico, ofertando créditos para setores e modalidades que os bancos privados não têm interesses, dados os maiores riscos e menores rentabilidades (habitação popular, rural, infraestrutura urbana, exportações etc.) e/ou maiores prazos de maturação e maiores volumes (inovação tecnológica, matriz energética, de transporte e de telecomunicações etc.); b) estimular o desenvolvimento regional; c) expandir a liquidez da economia em momentos de reversão do estado de confiança, caracterizando uma ação anticíclica; d) promover a inclusão bancária (SOUZA, 2018, p. 81).

A predileção por projetos cujos resultados esperados são menos incertos leva as instituições financeiras privadas a adotar uma postura conservadora de concessão de crédito não somente em relação a determinados segmentos, mas também a localidades cujo desenvolvimento econômico mostre-se inferior. Essa propensão gera um efeito concentrador, marcado pelo direcionamento centralizado de empréstimos às áreas com economias mais desenvolvidas. O resultado, segundo Horn e Feil (2019), é a acentuação dos desequilíbrios inter-regionais devido à maior oferta de crédito para regiões do centro já bastante urbanizadas, enquanto áreas periféricas e rurais são preteridas. A partir do pressuposto de que instituições financeiras com sedes regionais tendem a ser mais comprometidas com o progresso regional, Souza (2018) argumenta que instituições como os bancos e agências de fomento – sediadas nas unidades federativas onde atuam – dispõem de informações mais consistentes e maior preocupação com o desenvolvimento da economia local, além de estarem mais integradas com a realidade em que estão presentes. Com isso, assistem aos estados controladores como instrumentos das políticas de desenvolvimento a medida em que tendem a gerar volume maior de crédito e distribuí-lo de forma uniforme, a fim de promover o desenvolvimento sustentável e equilibrado de toda a região abrangida pela sua atuação.

Cunha, Carvalho e Prates (2018) atestam o papel ativo e relevante desempenhado pelas IFD na trajetória recente de desenvolvimento socioeconômico dos países. Através da especialidade em conceder financiamento a projetos de longo prazo, suas operações estimulam a mudança estrutural tanto nos países avançados, como naqueles ainda em processo de desenvolvimento (ALÉM; MADEIRA, 2015). Independente do estágio em que os Estados se encontram, Além e Madeira (2015) destacam que evidências empíricas ilustram a

relevância das IFD para o progresso do desenvolvimento mundo afora. Os autores constatarem que tal qual é percebido nos países emergentes, diversas nações mais avançadas dispõem de pelo menos três IFD na sua estrutura, atuando em segmentos e setores variados por meio de instrumentos diversos (ALÉM; MADEIRA, 2015). Esse cenário provoca indagações quanto a presença das IFD, bem como sobre seus impactos socioeconômicos e a existência de diferenças entre essas instituições nos países desenvolvidos e emergentes. A literatura resultante desses questionamentos é agrupada em quatro interpretações.

De acordo com Novaes (2007), a partir da análise teórica das razões que justificam a motivação e as consequências da criação de instituições financeiras públicas chega-se às visões social, desenvolvimentista; política; e de agência. A “visão social” baseia-se na ideia de que cabe ao Estado intervir e controlar instituições para além de melhorar o bem-estar da sociedade, corrigir as falhas de mercado. Assim, sempre que os benefícios sociais se sobrepuserem aos custos, a intervenção estatal será bem-vinda. Percebida como desdobramento da anterior, a autora ressalta que a “visão desenvolvimentista” está relacionada à desconfiança das instituições privadas sobre o financiamento de atividades de longo prazo e ao mau funcionamento dos mercados, situações que reforçam a necessidade de intervenção do Estado. Parte do pressuposto de que a criação de instituições públicas deve estar atrelada à alavancagem do crescimento econômico dos países, em especial naqueles em desenvolvimento cujo sistema econômico encontra-se ainda em fase de maturação (NOVAES, 2007). De uma perspectiva contrária, a “visão política” traz críticas quanto à existência das instituições financeiras públicas. É norteada pela ideia de que essas entidades são desvirtuadas do seu objetivo primordial, sendo utilizadas pelos detentores do poder mais como instrumento que provê emprego, subsídio, favores e benefícios a seus aliados políticos, do que como indutoras do desenvolvimento socioeconômico regional. Por fim, a “visão de agência” posiciona-se entre as visões anteriores. Novaes (2007, p. 41) afirma que por essa perspectiva “[...] as imperfeições de mercado existem, mas os custos da burocracia governamental podem anular os ganhos com a intervenção”. Nesse sentido, considera que se por um lado a intervenção do Estado pode de fato servir para melhorar a eficiência alocativa de recursos, por outro pode gerar deficiências significativas na economia.

As discordâncias quanto aos benefícios gerados pelas IFD são definidas por Pinheiro (2007) como resultantes da utilização desvirtuada dessas instituições por alguns agentes econômicos. Dessa forma, se de um lado existem aqueles que por uma perspectiva otimista visualizam a intermediação financeira via IFD como forma de promover o desenvolvimento a

medida em que favorecem atividades com retorno social superior ao privado, do outro há quem teça críticas à essa alternativa. Esse viés dá ênfase à utilização dessas instituições como instrumento político daqueles que as controlam, visando seus objetivos eleitorais e pessoais. Há ainda uma terceira perspectiva em que as IFD são encaradas como meio ineficaz de intervenção, por não produzirem resultados satisfatórios no crescimento econômico e não se mostrarem capazes de alinhar os interesses dos responsáveis por suas operações no dia-a-dia com os interesses mais amplos da sociedade (PINHEIRO, 2007). Assim, enquanto alguns defendem a manutenção do atual modelo, outros propõem mudanças localizadas ou reformas mais profundas (PINHEIRO; OLIVEIRA FILHO, 2007). Os questionamentos relacionados aos arranjos e às práticas das IFD – com foco na transparência dos BD e das AF – serão discutidos de forma mais aprofundada em capítulos posteriores.

A seguir trata-se da criação de instituições financeiras públicas de desenvolvimento no Brasil. A discussão abordará os processos e contextos históricos que circunscreveram a experiência brasileira de intervenção estatal via Bancos de Desenvolvimento e Agências de Fomento.

## 2.2 SISTEMA FINANCEIRO E AS IFD: A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA COM OS BANCOS DE DESENVOLVIMENTO E AS AGÊNCIAS DE FOMENTO

Até o século XVIII as estruturas administrativa, política e econômica do Brasil colonial eram marcadas pela mínima intervenção do Estado, como um reflexo do desinteresse de Portugal no desenvolvimento das colônias sob seu domínio. Dentre as diversas políticas adotadas nesse período com a finalidade de descentralizar o controle e de se isentar de gastos com a colônia, Portugal concedeu à iniciativa privada – por meio da criação de capitânias hereditárias – o poder de exploração do território brasileiro (MACHADO; MACIEL, 2014). Esse cenário, caracterizado pela carência de controle do Estado, favoreceu o desenvolvimento e a consolidação de um setor privado com orientação comercial no Brasil (GIANBIAGI; ALÉM; PINTO, 2017).

Somente a partir da transferência da Corte portuguesa para o Brasil no século XIX é que novas medidas relacionadas à estrutura colonial começaram a ser adotadas. Em um movimento de aproximação da metrópole com a colônia, Portugal passou a controlar mais de perto o desenvolvimento do Brasil, mostrando-se cada vez mais interessado na promoção de progressos, em especial no que se referia à atividade bancária do país (COSTA NETO, 2004). Além da introdução de instrumentos regulatórios e de elementos estruturais do governo,

também foi nessa época que houve o surgimento das primeiras instituições financeiras brasileiras (GIANBIAGI; ALÉM; PINTO, 2017).

A princípio as instituições financeiras eram constituídas como bancos comerciais voltados ao atendimento das necessidades de crédito da Coroa portuguesa e das atividades mercantis, sem a intenção de fomentar a produção ou comércio local (VIEIRA; PEREIRA; PEREIRA, 2012). Dessa forma, segundo Teixeira (1978), até meados do século XX a estrutura do sistema financeiro do Brasil mostrava-se bastante simples, resumida basicamente a um sistema bancário comercial.

A fundação do Banco do Brasil – primeira instituição de crédito e sociedade de economia mista em território pátrio (LEITE, 2007) – em 1808, bem como suas refundações nos anos de 1853 e 1905 marcam além do aumento do controle estatal no setor financeiro, o início da experiência brasileira com bancos públicos orientados para o fomento. A medida em que o Banco do Brasil se consolidava enquanto agente do Estado e as operações bancárias eram estabelecidas no país, criava-se um cenário favorável ao surgimento de um sistema bancário voltado para o fomento econômico do Brasil, caracterizado pela captação de recursos, concessão de crédito e articulação entre as diversas regiões produtivas do país (VIEIRA; PEREIRA; PEREIRA, 2012).

No decorrer do século XX observou-se uma tendência crescente de intervenção dos Estados na economia. Em meio às transformações resultantes dos conflitos bélicos e crises financeiras vivenciados no período, necessidades relativas à aceleração do processo de desenvolvimento econômico e ao impulso da industrialização dos países começaram a ser reveladas (TEIXEIRA, 1978). De acordo com Teixeira (1978), a criação e o funcionamento de instituições estatais de fomento refletem esse cenário que, no caso do Brasil, conforme apontam Gianbiagi, Além e Pinto (2017, p. 75) constituíram-se como organismos que:

[...] ocuparam espaços vazios associados a setores estratégicos para o desenvolvimento econômico desejado e cujo investimento era caracterizado pelo alto nível de capital, baixo retorno e longo prazo de maturação, o que os tornava pouco atraentes para a iniciativa privada (GIANBIAGI; ALÉM; PINTO, 2017, p. 75).

A criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE)<sup>4</sup> em 1952 representa o marco principal da fundação do Sistema de Fomento Nacional (SFN) no Brasil (HORN; FEIL, 2019). O banco foi instituído em consonância às políticas econômicas

---

<sup>4</sup> Foi somente em 1982 que, ao integrar preocupações sociais à sua política de desenvolvimento, o BNDE passou a se chamar Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

desenvolvimentistas da época, com a proposta de dar apoio financeiro a investidores privados. Atuava para solucionar as deficiências dos mercados de capitais e como instrumento do Estado na concessão de financiamento de longo prazo e baixo custo para o fomento de projetos de crescimento e modernização do país (GIANBIAGI; ALÉM; PINTO, 2017). Desse momento em diante, e a partir da expansão das atividades do BNDE (HORN; FEIL, 2019), observou-se a proliferação das instituições financeiras de fomento na economia brasileira, criados com funções específicas para dar suporte ao desenvolvimento socioeconômico das diferentes regiões do país (TEIXEIRA, 1978).

A partir de meados da década de 1950, os estados começam a colocar em prática iniciativas de planejamento econômico que, ainda de forma embrionária, buscavam a vinculação de receitas tributárias próprias a fundos específicos para investimento; a estruturação de empresas governamentais; o financiamento de estudos e projetos iniciais; e o reestabelecimento de suas prioridades (BNDE, 1963). Nesse contexto, segundo Costa Neto (2004) os bancos estaduais, as autarquias e as sociedades de economia mista adequaram seu perfil operacional ao financiamento de longo prazo e passaram a ser utilizados para atrair novos investimentos, intensificando o esforço ao desenvolvimento.

Seguindo a lógica de maior intervenção estatal na economia, um sistema de instituições financeiras vinculadas aos estados foi sendo constituído a partir da criação de instituições financeiras públicas estaduais para atuar de modo complementar às entidades federais como agentes repassadores de seus recursos (HORN; FEIL, 2019). De acordo com Teixeira (1978) e Cavalcante (2007), o impulso pela criação dessas instituições foi estimulado pela necessidade de superar disparidades regionais decorrentes da capitalização mais acentuada nas áreas industrializadas do país, e da constatação de que agências com sedes locais atuavam de modo mais eficiente na consecução desse objetivo.

O presente estudo tem como foco o conjunto das instituições financeiras que Teixeira (1978, p. 29) se refere como “Sistema Nacional de Bancos Estaduais de Desenvolvimento”. Sob o controle dos Governos estaduais, elas atuam exclusivamente na área geográfica dos estados onde estão sediadas. Capazes de executar a política de crédito do setor público, esse conjunto de instituições governamentais visa prestar assistência financeira e técnica aos setores produtivos de modo a promover o desenvolvimento socioeconômico de suas respectivas áreas de atuação (TEIXEIRA, 1978). Conforme será discutido de forma detalhada adiante, em meados de 1990 algumas delas deram origem às AF, um outro tipo de instituição financeira não-bancária submetida ao controle do Banco Central do Brasil (BCB).

### **2.2.1 Breve retrospectiva histórica dos Bancos de Desenvolvimento do Brasil: o processo de regulamentação no Regime Militar e as transformações durante a Redemocratização**

O período do Regime Militar (1964-1985) foi marcado pelo auge da intervenção estatal na economia, a partir da narrativa de que a segurança nacional estava atrelada ao desenvolvimento do Brasil, de modo que “[...] sem ordem não poderia haver progresso, sem segurança não poderia haver desenvolvimento” (DUARTE, 2009, p. 160). Valendo-se de ideais não democráticos, o projeto de crescimento econômico implementado pelos governos militares favoreceu a concentração de renda com políticas que ignoravam os interesses nacionais e regionais, e desconsideravam os anseios gerais dos cidadãos (DUARTE, 2009).

A expansão do papel do Estado na economia brasileira pós-golpe de 1964 incluiu a intensificação da criação de fundos públicos e de instituições públicas de desenvolvimento estaduais, constituídas como importantes agentes locais de fomento (CAVALCANTE, 2007). Os estados atribuíram aos BD a função de operar em prol da dinamização das suas economias em face das poucas alternativas ao seu alcance para atingir esse fim. Por outro lado, para o Governo Militar a criação dessas instituições estaria inserida em uma estratégia que, segundo Cavalcante (2007, p. 16):

[...] marcaria, no que diz respeito ao financiamento dos investimentos de longo prazo, uma transição da retórica do Estado enquanto investidor direto no segmento produtivo para a retórica do Estado como provedor de instrumentos para o desenvolvimento do setor privado (CAVALCANTE, 2007, p. 16).

Cavalcante (2007) explica que sob essa perspectiva, a constituição dos BD seria admitida pelo Regime Militar para servir de apoio provisório ao plano de desenvolvimento do mercado de capitais e da estruturação do setor financeiro privado, até que este fosse capaz de prover créditos de longo prazo para o investimento. Entretanto, o que pôde ser observado na prática é que o país não obteve sucesso na estruturação do seu sistema de crédito de longo prazo privado, tendo como resultados “[...] o crescimento exponencial dos desembolsos do BNDE destinados ao setor privado, um fortalecimento dos bancos de desenvolvimento de atuação regional e a proliferação dos bancos estaduais de desenvolvimento” (CAVALCANTE, 2007, p. 15).

Cavalcante (2007) afirma que a análise da trajetória do BNDE é primordial para a compreensão da atuação dos bancos estaduais de desenvolvimento. O BNDE serviu de modelo institucional para os BD estaduais, tendo seus procedimentos sido utilizados como referência para o estabelecimento das normas incorporadas nas instituições das unidades da

federação. Além disso, cedeu técnicos e contribuiu para a qualificação dos funcionários das agências regionais (BNDE, 1963). A partir de 1965, o BNDE passou a se destacar também como co-financiador dos projetos apoiados pelos BD sob controle dos estados e como responsável pelo repasse significativo de recursos para eles. Pinto, Paula e Salles (2007) destacam que no decorrer das décadas de 1960 e 1970, enquanto o BNDE constituía-se como o centro irradiador de políticas, os BD estaduais funcionavam como instrumentos de construção de oportunidades locais.

Embora o primeiro BD do Brasil – o BNDE – tenha sido instituído em 1952 pelas autoridades econômicas como o principal agente público responsável pelo financiamento de longo prazo do país (COSTA NETO, 2004), apenas com a expansão dos BD pelos estados brasileiros as resoluções tratando sobre suas atividades vieram a ser efetivadas. Em meio às imprecisões decorrentes dos processos de ajuste na constituição e funcionamento dessas ainda incipientes instituições, houve a necessidade de que questões referentes às suas normas, formas de atuação e fonte de recursos fossem oficialmente reguladas. As resoluções datam a partir da segunda metade da década de 1960, quando já havia sido instaurado o Regime Militar no território nacional.

As Resoluções n. 93, de 26 de junho de 1968 (BRASIL, 1968) – marco da efetiva institucionalização dos BD no Brasil (TEIXEIRA, 1978) – e n. 119, de 16 de julho de 1969 (BRASIL, 1969) foram as primeiras a trazer disposições especificando as competências e vedações dos bancos estaduais ou interestaduais de desenvolvimento. Após algumas alterações na redação dos textos resolutivos anteriores, a Resolução n. 394, de 03 de novembro de 1976 (BRASIL, 1976) definiu as normas gerais de atuação dos BD, mantendo-se em vigor até os dias atuais.

Conforme disposto na Resolução n. 394 (BRASIL, 1976), os BD são instituições financeiras públicas não federais e integrantes do Sistema Financeiro Nacional (SFN). A sede de cada BD deve estar localizada na capital do estado brasileiro que detiver seu controle acionário, cabendo concentrar sua atuação na respectiva unidade federativa. Sua função consiste em – a partir do repasse de recursos públicos, próprios ou de terceiros – conceder financiamento, a médio e longo prazos, às atividades que visam promover o crescimento econômico e social local (BRASIL, 1976). Portanto, o crédito deve ser direcionado a projetos e programas prioritários sob o ponto de vista regional ou setorial de modo a estimular a atividade produtiva, contribuindo para o aumento da renda e do bem-estar da população.

A Resolução estabelece normas para a composição da estrutura organizacional dos BD. Nesse caso, determina que deve dispor de setores especializados em serviços jurídicos e financeiros, procedimentos de auditoria interna e que contribuam para o planejamento, análise e controle das atividades apoiadas pelo banco (BRASIL, 1976). Ainda, institui ilibada reputação e notória capacidade em assuntos econômico-financeiros como exigências a serem atendidas por aqueles que venham a ocupar cargos na administração dessas instituições (BRASIL, 1976). Quanto à eleição de diretores e membros de órgãos consultivos, fiscais e semelhantes, estabelece que os nomes votados e escolhidos sejam submetidos para apreciação do Banco Central.

O parágrafo único do art. 14 da Resolução n. 394 determina critérios fundamentais a serem observados em etapa preliminar à concessão do financiamento, a fim de assegurar que as decisões das instituições financeiras de desenvolvimento sejam pautadas no princípio da eficiência:

Art. 14. Os Bancos de Desenvolvimento devem efetuar adequada análise técnica, econômica, financeira e jurídica do projeto ou empreendimento a ser beneficiado, como medida preliminar à concessão de apoio financeiro.

Parágrafo único. As análises efetuadas devem evidenciar os seguintes requisitos mínimos:

- a) existência de mercado para os bens e/ou serviços a serem produzidos;
- b) exequibilidade técnica do processo de produção e disponibilidade dos fatores necessários;
- c) rentabilidade operacional do empreendimento;
- d) viabilidade do esquema financeiro e segurança de disponibilidade dos demais recursos;
- e) capacidade de pagamento do beneficiário;
- f) garantias suficientes;
- g) capacidade empresarial do grupo empreendedor;
- h) ficha cadastral satisfatória (BRASIL, 1976, p. 5).

Até o final dos anos 1970, as condições macroeconômicas externas favoráveis garantiam significativas taxas de crescimento econômico no Brasil, permitindo que o modelo de financiamento de longo prazo do país se mantivesse apoiado nos recursos do BNDE e, sobretudo, no capital externo (FREITAS, 2005). Denominada “milagre econômico”, a época caracterizou-se pelo endividamento do Estado brasileiro para que os projetos internos de modernização do país fossem acelerados. Embora necessários para um país em crescimento e com as dimensões do Brasil, a forma como essa política econômica foi conduzida resultou além do aumento da dívida externa, na ampliação da desigualdade social, no favorecimento

do empresariado e, respaldada pela falta de transparência característica dos governos militares, em más práticas administrativas (MACHADO; MACIEL, 2014).

De acordo com Costa Neto (2004), a difusão dos BD no Brasil ocorreu entre os anos de 1968 e 1977, em meio às políticas de aceleração desenvolvimentistas instauradas no Regime Militar. A partir da evolução cronológica da criação dos BD da federação, o Quadro 1 demonstra que, com exceção do Banco Regional de Desenvolvimento Econômico (BRDE), do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG) e do Banco de Desenvolvimento do Estado da Bahia (Bandeb), todos os outros foram constituídos a partir de 1968. Assim, até 1977 os BD estavam presentes na economia de doze estados brasileiros. Na sua análise sobre os Bancos de Desenvolvimento em atividade no Brasil em 1978, Teixeira (1978) destacou que nos demais estados, onde não havia os chamados bancos “puros” de desenvolvimento, especializados em operações de médio e longo prazos, os bancos comerciais estaduais estruturaram uma carteira de desenvolvimento, caracterizando os chamados “bancos mistos”.

**Quadro 1 - Cronologia da criação dos BD estaduais e interestaduais no Brasil**

Estado	Instituição Financeira	Sigla	Ano de criação
RS, SC e PR	Banco Regional de Desenvolvimento Econômico do Extremo Sul	BRDE	1962
MG	Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais	BDMG	1962
BA	Banco de Desenvolvimento do Estado da Bahia	Bandeb	1966
PR	Banco de Desenvolvimento do Paraná	Badep	1968
ES	Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo	Bandes	1969
MA	Banco de Desenvolvimento do Estado do Maranhão	BDM	1970
CE	Banco de Desenvolvimento do Ceará	Bandece	1970
SP	Banco de Desenvolvimento do Estado de São Paulo	Badesp	1970
RN	Banco de Desenvolvimento do Rio Grande do Norte	BDRN	1970
RS	Banco de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul	Badesul	1974
RJ	Banco de Desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro	BD-RIO	1975
GO	Banco de Desenvolvimento do Estado de Goiás	BDGOIAS	1977
SC	Banco de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina	Badesc	1977

Fonte: Adaptado de Costa Neto (2004)

Teixeira (1978) avaliou o desempenho dos BD como insatisfatório. De acordo com a análise realizada pelo autor no final da década de 1970, não havia evidências quanto a efetiva canalização das aplicações para setores prioritários da economia. As receitas geradas pelos bancos eram insuficientes para evitar o prejuízo, e nem mesmo o alto nível de garantias exigido em suas operações evitava as elevadas taxas de inadimplência. Dessa forma, as

instituições revelavam-se incapazes de concretizar seu papel como instrumento de atenuação dos desníveis regionais e promoção do crescimento econômico-social local (TEIXEIRA, 1978).

Apesar disso, a tendência crescente da constituição de BD estaduais e interestaduais na economia brasileira só foi interrompida entre as décadas de 1980 e 1990. Com a ampla transformação no ambiente macroeconômico e a eclosão da denominada “crise da dívida externa”, a década de 1980 caracterizou-se pela redução das taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), pelo descontrole inflacionário e pela crise fiscal no Brasil (CAVALCANTE, 2007). De acordo com Gianbiagi, Além e Pinto (2017), esse cenário somado ao processo de redemocratização impulsionou o país a reestruturar seu setor de crédito e ajustar suas políticas econômicas, dando maior ênfase ao controle das contas públicas e colocando em segundo plano os anseios desenvolvimentistas.

Afetados pela crise, os bancos estaduais de desenvolvimento foram alvo de sucessivas intervenções por parte do BCB que tentava salvar e redirecionar essas instituições após os danos financeiros causados pela dependência de recursos de natureza oficial, falta de transparência, mau uso político e práticas administrativas inadequadas dos anos anteriores (SALVIANO JUNIOR, 2004). Apesar da indiscutível contribuição dos BD para a promoção econômica dos estados quando o sistema bancário brasileiro era incipiente e mal-estruturado, Salviano Junior (2004, p. 35) aponta que os relatórios de análise sobre as razões para o deprecimento desses bancos nesse período são homogêneos ao evidenciar em todos eles “[...] a prática de concessão de crédito em desacordo com a boa técnica bancária, bem como uma política inadequada de recuperação de créditos”. Além da concessão de empréstimo a inadimplentes crônicos, do descumprimento dos prazos acordados e da utilização dessas instituições como instrumentos de endividamento dos seus próprios controladores, o autor também destaca como alguns dos problemas mais corriqueiros observados:

[...] a concessão de crédito acima dos limites cadastrais das empresas ou a empresas com restrições cadastrais ou ainda com garantias insuficientes; a alta concentração de riscos; a contínua liberação de recursos a empresas com nítidos sinais de incapacidade financeira de pagamento, inclusive a empresas com passivo a descoberto; e a concessão de novos créditos que serviam apenas para liquidar operações já vencidas. Às vezes, os empréstimos eram deferidos sem o necessário parecer conclusivo da agência detentora da conta-corrente das mutuárias ou até com parecer desfavorável (SALVIANO JUNIOR, 2004, p. 36).

Diante de um progresso insatisfatório e da perpetuação das fragilidades dos bancos, na década de 1990 planos de reestruturação do Sistema Financeiro Nacional (SFN) do Governo Federal buscaram reduzir a presença de bancos públicos nas unidades federativas do país,

com o intuito de alcançar melhores desenhos institucionais e de prestação de serviço aos cidadãos (SALVIANO JUNIOR, 2004). Nesse sentido, em 1995 foi implantado o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer) para incentivar a incorporação de instituições com problemas financeiros por outras instituições maiores e consolidadas, buscando garantir a solidez do sistema financeiro. De forma paralela, no ano seguinte o Programa de Incentivo à Redução da Presença do Estado na Atividade Financeira (Proes) foi elaborado pelo Governo Federal para promover a privatização, extinção, saneamento ou transformação dos bancos públicos em agências de fomento (LEITE, 2007).

O Quadro 2 reflete os impactos do Proer e do Proes nos BD estaduais e interestaduais do Brasil, trazendo a lista das instituições extintas, incorporadas ou transformadas em AF durante o período de instabilidade política e econômica, marcado pela crise inflacionária e pelo processo de redemocratização do país.

**Quadro 2 - Transformações dos BD estaduais e interestaduais no Brasil no período de redemocratização**

Estado	Instituição Financeira	Sigla	Motivo do fechamento ou transformação	Ano de criação	Ano de fechamento
RS, SC e PR	Banco Regional de Desenvolvimento Econômico do Extremo Sul	BRDE	FP	1962	Em funcionamento
MG	Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais	BDMG	S	1962	Em funcionamento
BA	Banco de Desenvolvimento do Estado da Bahia	Bandeb	AF	1966	2000
PR	Banco de Desenvolvimento do Paraná	Badep	E	1968	1994
ES	Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo	Bandes	FP	1969	Em funcionamento
MA	Banco de Desenvolvimento do Estado do Maranhão	BDM	E	1970	1988
CE	Banco de Desenvolvimento do Ceará	Bandece	E	1970	1988
SP	Banco de Desenvolvimento do Estado de São Paulo	Badesp	E	1970	1990
RN	Banco de Desenvolvimento do Rio Grande do Norte	BDRN	E	1970	2000
RS	Banco de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul	Badesul	I	1974	1992
RJ	Banco de Desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro	BD-RIO	Em liquidação	1975	1989
GO	Banco de Desenvolvimento do Estado de Goiás	BDGOIAS	E	1977	1994
SC	Banco de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina	Badesc	AF	1977	1998

Nota: AF – Agência de Fomento; E – Extinção; I – Incorporação; S – Saneamento; FP – Fora do Proes  
 Fonte: Adaptado de Horn e Feil (2019)

Os BD remanescentes observados no Quadro 2 seguem em atividade até o momento. Assim, além do federal BNDES, o Brasil conta em sua estrutura com o interestadual BRDE e os estaduais BDMG e Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo (Bandes) (BCB, 2021a). Embora em razão de limitações financeiras precisem atuar de forma restrita, essas instituições mantêm como objetivo precípua o estímulo ao fomento. Salviano Junior (2004, p. 24) cita que “[...] nesses bancos, a atividade comercial subsidia a atividade dita de fomento. [...] É essa a atividade central e prioritária para o banco público que, sem ela, perderia sua razão de ser”.

### **2.2.2 Agências de Fomento e Bancos de Desenvolvimento: características similares, marcos regulatórios distintos**

Conforme observado, as Agências de Fomento têm sua origem na década de 1990 em meio aos processos de redemocratização e reestruturação do segmento bancário do Brasil, como resposta às políticas instituídas pelo Governo Federal visando a redução da presença do setor público na atividade bancária (LEITE, 2007). Entretanto, receios decorrentes da experiência predecessora com os bancos comerciais e de desenvolvimento estaduais fizeram com que a princípio as AF fossem definidas como instituições não financeiras, embora tivessem como objeto social a concessão de financiamentos.

Havia a preocupação de que as AF se tornassem embriões para o ressurgimento dos bancos estaduais, reiniciando o ciclo de mau uso dos recursos públicos verificado nos anos anteriores (SALVIANO JUNIOR, 2004). Ainda, naquela conjuntura a filosofia de política econômica predominante era cética quanto aos benefícios da atividade de fomento (FREITAS, 2005). A tecnocracia neoliberal que ocupava o poder defendia o emprego dos recursos fiscais para a redução do endividamento público, acreditando que o “mercado” seria capaz de alocar os recursos de maneira mais eficiente. Portanto, no início não havia estímulos para a constituição de AF pelos estados, tampouco foram-lhe dadas condições efetivas de funcionamento. Muito pelo contrário, as restrições operacionais impostas impediam a captação de recursos e o pleno exercício das atividades por essas instituições. Freitas (2005) afirma que isso seguiu até 2001, momento em que a Resolução n. 2828, de 30 de março de 2001 (BRASIL, 2001) finalmente concedeu *status* de instituições financeiras às AF.

A Resolução n. 2828 definiu os contornos que circunscreveriam a atuação das AF do Brasil. A constituição e o funcionamento dessas instituições estão sujeitos à autorização do BCB, com características especiais e operações limitadas. Cada Unidade da Federação tem o direito de criar uma única agência, cuja sede deverá ser mantida no estado que detiver seu

controle acionário e sob a forma de sociedade anônima de capital fechado. Com o objetivo principal de conceder financiamentos de médio e longo prazos para capital fixo e de giro a fim de promover o crescimento econômico e social local, os projetos apoiados pelas AF devem visar a ampliação ou a manutenção da capacidade produtiva e de bens e serviços voltados para o desenvolvimento da região onde a agência tem sede – e, em casos específicos, de estado limítrofe à sua área de atuação (BRASIL, 2001).

Além de recursos próprios, as AF podem realizar suas atividades por meio do repasse de recursos orçamentários, de fundos e programas oficiais e de organizações de desenvolvimento nacionais e internacionais, e captar depósitos interfinanceiros vinculados a operações de microfinanças. Por outro lado, estão impedidas da captação de recursos junto ao público, e não dispõem de acesso às linhas de assistência e de redesconto do Banco Central ou à conta de reservas no mesmo (BRASIL, 2001). Souza *et al.* (2021) evidenciam a importância de que a gestão das AF seja baseada na eficiência, devendo adequar suas operações às formas de captação de recursos permitidas pela Regulação para garantir sua sustentabilidade financeira, bem como o exercício do seu objetivo e papel social.

De acordo com a Resolução, as AF têm permissão para financiar capital fixo e de giro associado a projetos, conceder garantias em operações compatíveis com o seu objeto social, prestar serviços de consultoria e como agente financeiro, administrar fundos de desenvolvimento, dentre outras atividades e operações (BRASIL, 2001). É permitido que as AF abram linhas de crédito para municípios de seu estado, desde que direcionadas a projetos de interesses coletivos da população. Boa parte delas dispõe de linhas voltadas ao financiamento de segmentos da administração pública cujos impactos atendem ao seu objetivo precípua de fomento econômico-social (SOUZA *et al.*, 2021).

Souza *et al.* (2021) revelam que parte significativa das agências é responsável pela concessão de crédito rural àqueles que exercem agricultura familiar, aos autônomos e aos profissionais liberais, bem como às micro e pequenas empresas e para o financiamento de projetos relacionados à inovação, turismo e sustentabilidade ambiental. Uma vez que o empréstimo é concedido, as AF buscam manter contato com os tomadores de crédito para que recebam acompanhamento e orientação, garantindo que os recursos obtidos sejam aplicados da melhor forma.

Santos (2011) cita que em alguns estados as AF surgiram como instituições completamente inéditas, sem qualquer vínculo com os extintos bancos de desenvolvimento estaduais. Foi o caso de estados como Ceará, Goiás, Maranhão, Rio de Janeiro, Rio Grande do

Norte e São Paulo, cujos BD tiveram as atividades finalizadas antes da constituição das AF (Quadro 2). As únicas exceções puderam ser observadas nos estados de Santa Catarina e da Bahia, onde os BD estaduais foram reordenados e transformados em AF após a adesão ao Proes.

Entre o final da década de 1990 e a primeira metade da década de 2000, houve uma significativa expansão do número de AF no Brasil. Como pode ser observado no Quadro 3, até o ano de 2005 foram constituídas 14 (quatorze) Agências de Fomento pelos estados brasileiros. Em conjunto com as Agências de Fomento do Piauí e de Pernambuco – criadas algum tempo depois –, as 16 (dezesesseis) instituições dispostas no Quadro 3 compõem a totalidade de AF que permanecem em atividade no Brasil atualmente (BCB, 2021a). Destaca-se o fato de que são, em geral, constituídas como sociedades de economia mista fechada. As exceções são as AF do Estado do Amazonas e do Amapá, criadas como empresas públicas.

**Quadro 3 - Cronologia de criação das AF no Brasil**

(continua)

<b>Estado</b>	<b>Instituição Financeira</b>	<b>Sigla</b>	<b>Ano de Criação</b>	<b>Natureza Jurídica</b>
PR	Agência de Fomento do Paraná	Fomento PR	1997	Sociedade de Economia Mista Fechada
RR	Agência de Desenvolvimento de Roraima	Desenvolve RR	1997	Sociedade de Economia Mista Fechada
RS	Badesul Desenvolvimento S.A. – Agência de Fomento/RS	Badesul	1997	Sociedade de Economia Mista Fechada
AM	Agência de Fomento do Estado do Amazonas	AFEAM	1998	Empresa Pública
GO	Agência de Fomento de Goiás	Goiás Fomento	1999	Sociedade de Economia Mista Fechada
RN	Agência de Fomento do Rio Grande do Norte	AGN	1999	Sociedade de Economia Mista Fechada
SC	Agência de Fomento do Estado de Santa Catarina	BADESC	1999	Sociedade de Economia Mista Fechada
BA	Agência de Fomento do Estado da Bahia	Desenbahia	2001	Sociedade de Economia Mista Fechada
SP	Agência de Fomento do Estado de São Paulo	Desenvolve SP	2001	Sociedade de Economia Mista Fechada
RJ	Agência de Fomento do Estado do Rio de Janeiro	AgeRio	2002	Sociedade de Economia Mista Fechada
TO	Agência de Fomento do Estado do Tocantins	Fomento TO	2002	Sociedade de Economia Mista Fechada
MT	Agência de Fomento do Estado de Mato Grosso	Desenvolve MT	2003	Sociedade de Economia Mista Fechada
AL	Agência de Fomento de Alagoas	Desenvolve AL	2004	Sociedade de Economia Mista Fechada
AP	Agência de Fomento do Amapá	Afap	2005	Empresa Pública

### Quadro 3 - Cronologia de criação das AF no Brasil

(conclusão)

Estado	Instituição Financeira	Sigla	Ano de Criação	Natureza Jurídica
PI	Agência de Fomento e Desenvolvimento do Estado do Piauí	Piauí Fomento	2008	Sociedade de Economia Mista Fechada
PE	Agência de Fomento do Estado de Pernambuco	Agefepe	2008	Sociedade de Economia Mista Fechada

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Martins (2018) e de informações disponíveis em BCB (2021a, 2021b)

Embora caracterizadas como uma nova forma de atuação voltada ao desenvolvimento e concessão de crédito e instituídas por outro marco regulatório, as AF compartilham similaridades com os BD. A começar pelos objetivos que justificam sua criação, visto que por meio da concessão de recursos ao financiamento de programas e projetos regionais, buscam acelerar o desenvolvimento socioeconômico no seu respectivo estado. Para Martins (2018, p. 121) “[...] como limitam sua atuação ao estado ao qual pertencem, acabam por adquirir *expertise* referente às diferentes regiões dessa UF”, garantindo também a interlocução constante com órgãos estatais, associações civis e grupos empresariais locais.

As principais fontes de recursos de crédito das AF e dos BD concentram-se na gestão de fundos estaduais. Souza *et al.* (2021) afirmam que essas instituições detêm capital próprio reduzido e que, portanto, dependem fortemente de medidas governamentais voltadas à disponibilização de recursos públicos para o fomento da atividade produtiva. As taxas de receita e retorno baixas de que dispõem tornam-nas incapazes de, apenas a partir de recursos próprios, concretizarem sua função de apoio ao desenvolvimento socioeconômico. De acordo com Cavalcante (2007), a predominância de fundos estaduais contribui para o alinhamento entre as operações das instituições e as políticas de desenvolvimento pretendidas pelos governos. Ainda conforme o autor, os estados utilizam os bancos e agências para assumir funções que, em decorrência de limitações de caráter legal, teriam dificuldade de executar.

Sucessoras das instituições estaduais cujas atividades foram encerradas pelo Proes em decorrência de anos de más práticas bancárias e administrativas, as AF e os BD buscaram promover avanços para evitar cometer erros iguais aos de suas antecessoras. No que se refere à governança, Horn e Feil (2019, p. 246) destacam que atualmente a estrutura organizacional dessas instituições contempla a existência de comitês técnicos responsáveis por “[...] definirem critérios para a concessão de crédito, acompanharem as práticas contábeis, proporem o planejamento de atividades anuais e analisarem as contribuições da instituição para o desenvolvimento regional”.

Ainda assim, permanecem lacunas que carecem ser preenchidas a partir da melhoria dos mecanismos de gestão dos BD e das AF, de forma dinâmica, contínua e não restrita ao cumprimento das normas estabelecidas pelo BCB. Devem promover a inovação de seus processos operacionais e processos internos, a fim de impulsionar os avanços necessários ao aumento da sua eficiência (HORN; FEIL, 2019). Quanto aos governos dos estados controladores, cabe reforçar o seu comprometimento com a promoção da governança nas instituições financeiras de fomento.

Salviano Junior (2004) menciona o caso de determinada AF brasileira que adotou critérios mais flexíveis na concessão de créditos, permitindo a aprovação de financiamento a empresas com restrições financeiras, cadastrais, trabalhistas ou judiciais, como exemplo de prática prejudicial ao bom funcionamento das instituições financeiras de fomento. Caso não assumam uma conduta que priorize a qualidade das suas práticas de governança, transparência e prestação de contas, contribuindo para a fiscalização tanto do controle externo, como da própria sociedade, os BD e as AF estarão sujeitos aos mesmos problemas que deram origem ao Proes no final da década de 1990. Nesse sentido, o autor declara que:

[...] um novo ciclo de mau uso do dinheiro público não é impossível, nem sequer improvável. Basta afrouxar os controles. Basta esquecer que foram necessários vinte anos de tentativas e uma conjunção muito rara de fatores políticos e econômicos para resolver o problema. Relembrar e reviver essa triste história talvez seja a única forma de não repeti-la (SALVIANO JUNIOR, 2004, p. 144).

Seguindo a perspectiva do autor, a discussão sobre a estrutura de transparência na gestão e no aporte de recursos públicos no âmbito dos BD e das AF revela-se de suma importância.

### 2.3 A QUESTÃO DA TRANSPARÊNCIA NO ÂMBITO DOS BANCOS DE DESENVOLVIMENTO E DAS AGÊNCIAS DE FOMENTO

A exigência por transparência é um processo recente e ainda em andamento no Brasil, iniciado a partir da Constituição Federal de 1988 em meio à restauração da democracia e do estado de direito no país. Desde então, entraram em vigor inúmeras leis e políticas contemplando essa questão no âmbito da Administração Pública, com a finalidade de promover o amplo acesso a informações sobre dados financeiros, orçamentários e atos administrativos dos agentes públicos brasileiros (CGU, 2011).

Porém, impor aos Estados e instituições públicas a obrigação de informar é insuficiente para, de fato, torná-los transparentes. De acordo com o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2015, p. 20), a transparência não deve ser compreendida como mero imperativo da democracia e seu fortalecimento no setor público

[...] não deve restringir-se ao desempenho econômico-financeiro, contemplando também os demais fatores (inclusive intangíveis) que norteiam a ação gerencial e que conduzem à preservação e à otimização do valor da organização (IBGC, 2015, p. 20).

O movimento de internalização e institucionalização de regras de transparência por toda estrutura pública, caracterizado pela divulgação clara, tempestiva e acessível de informações acerca das estratégias, políticas, atividades realizadas e resultados é primordial para assegurar uma avaliação adequada do desempenho e do valor das organizações (IBGC, 2015). Tanto os agentes públicos como a própria sociedade devem estar incluídos nessa orientação voltada à construção de uma cultura de transparência, por constituírem atores capazes de, a partir de mecanismos de cobrança e controle, superar a opacidade e promover a eficiência e a efetividade da Administração Pública brasileira (ABRUCIO, 2007).

Mettenheim (2010b) aponta que, embora mecanismos de controle externo, de transparência e de supervisão bancária tenham sido instituídos após a redemocratização, resquícios da má gestão e do abuso de poder do período ditatorial anterior ainda podem ser percebidos nas instituições. Assim, apesar dos avanços verificados nos últimos anos, ainda hoje dentre as entidades que compõem a estrutura institucional do Brasil existem aquelas que demonstram certa resistência em atender às diretrizes dispostas nas legislações que tratam sobre a transparência, o que contribui para a manutenção de políticas pautadas no sigilo no exercício de suas atribuições. Essa postura é observada inclusive naquelas que operam majoritariamente por meio de dinheiro público, transferindo recursos da sociedade para os tomadores do crédito (MOHALLEM; VASCONCELOS; FRANCE, 2017).

Por se tratar de instituições que têm o Estado como acionista majoritário e principal financiador, espera-se dos BD e das AF uma conduta que priorize a qualidade das suas práticas de transparência e de prestação de contas, contribuindo para a fiscalização tanto do controle externo, como da própria sociedade. Entretanto, a constituição dessas instituições, em geral, como empresas públicas e sociedades de economia mista possibilita que os agentes se beneficiem de seu caráter público-privado para se isentarem diante de demandas pela disponibilização de determinadas informações (BENTO; BRINGEL, 2014). Na prática há, portanto, uma tendência à manutenção do insulamento burocrático, onde elites entrincheiradas nas instituições mantêm o controle sobre nomeações políticas e decisões referentes à destinação dos recursos públicos (METTENHEIM, 2010b).

Um nível elevado de transparência repercute sobre o desenvolvimento econômico e auxilia no incremento da credibilidade das instituições públicas. Por outro lado, sua ausência

pode ocasionar efeitos nefastos na estrutura e na imagem das mesmas, uma vez que facilita o favorecimento de grupos empresariais e a ocorrência de influência política sobre as decisões tomadas, enquanto dificulta a denúncia e a responsabilização dos agentes em casos de má conduta, corrupção e outras irregularidades (KONDO *et al.*, 2002). É nesse sentido que, a seguir, discute-se sobre questões relacionadas à transparência dos BD e das AF, com enfoque principalmente nos riscos inerentes à sua inexistência nessas instituições.

### **2.3.1 Conflito entre sigilo bancário e empresarial vs. direito à informação**

Nos Estados Democráticos de Direito a transparência e o livre fluxo de informação devem ser a regra, enquanto o sigilo deve permanecer restrito a casos excepcionais (CGU, 2011). No Brasil, diversos marcos regulatórios – como a CF/88, a LAI, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), entre outros – reforçam esse entendimento e exigem uma atuação transparente das instituições, de modo a permitir à sociedade o efetivo acompanhamento e controle da gestão da coisa pública, inclusive quanto a destinação dada aos recursos públicos (VITA; SANTANA, 2020). Entretanto, a postura observada na Administração Pública brasileira é de que a regra geral muitas vezes parece ser a da exceção.

As discussões recentes – inclusive no âmbito jurídico – encontram-se centralizadas na busca por compatibilizar o dever das instituições em dar transparência às suas práticas de gestão institucional e na aplicação dos recursos públicos sem desconsiderar os direitos fundamentais à preservação da privacidade e da livre iniciativa (VITA; SANTANA, 2020). Mas, como definir quais os limites que demarcam o direito individual ao sigilo e o interesse coletivo do acesso à informação sobre a destinação das verbas públicas? Além disso, de que modo se posicionam as instituições jurídicas e de controle em relação ao assunto?

A abordagem da transparência não está dissociada do debate sobre o sigilo. A medida em que as políticas de disponibilização de informações e o enfraquecimento da cultura do segredo avançam, novas demandas exigindo maior aprofundamento das práticas de transparência nas instituições públicas vêm à tona (MENCARINI, 2015). Sob essa perspectiva, ganham força os questionamentos a respeito dos processos de concessão de recursos públicos por meio de operações financeiras realizadas por bancos e agências de fomento controladas pelo Estado.

Nos BD e nas AF, o dever de dar transparência às suas operações contrapõe-se ao receio de expor as estratégias da empresa a seus potenciais competidores, aos interesses conflituosos decorrentes da participação de acionistas minoritários na sua composição

societária e ao direito dos agentes econômicos privados tomadores de empréstimo em ter suas informações pessoais preservadas (BENTO; BRINGEL, 2014; VITA; SANTANA, 2020). Embora constituam argumentos válidos, as justificativas baseadas no sigilo bancário e empresarial não deveriam ser utilizadas de forma irrestrita ou pautadas no uso político do Estado para ocultar o que é de direito da sociedade saber, contrariando valores republicanos e democráticos fundamentais.

As instituições públicas, em especial aquelas de natureza híbrida como os BD e as AF, valem-se da existência de direitos e garantias fundamentais, dentre os quais estão inseridos os direitos bancário e empresarial, como prerrogativa para negarem o fornecimento de determinadas informações requisitadas pelos cidadãos (VITA; SANTANA, 2020). Dados sobre as operações de financiamento e seus beneficiários são omitidos com respaldo na CF/88 e em precedentes da Controladoria-Geral da União (CGU), que desobrigam as empresas públicas, as sociedades de economia mista e suas subsidiárias exploradoras de atividade econômica em regime concorrencial do dever de disponibilizar informações que possam representar uma vantagem competitiva aos seus concorrentes ou comprometer os interesses de seus acionistas (BENTO; BRINGEL, 2014). Porém, conforme destacado por Mendes (2017), tais alegações não constituem direitos absolutos, nem tampouco ilimitados.

A análise da plausibilidade e do amparo legal dos pressupostos utilizados para negar o acesso a informações específicas indica que quando se trata de financiamentos para particulares concedidos mediante operações financeiras envolvendo verbas públicas, não se justifica o sigilo bancário e empresarial. Mendes (2017) argumenta que nas situações em que há colisão entre o interesse individual e o interesse coletivo a respeito de informações relevantes, há de se operar a quebra de sigilo. De acordo com o ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) “[...] o sigilo como componente da privacidade tende a ceder ante o imperativo da transparência, que deve orientar as medidas de disposição de recursos públicos numa república democrática” (MENDES, 2017, p. 623).

Diante do interesse da sociedade em tomar conhecimento do destino dos recursos públicos, o direito à intimidade daqueles que realizam operações com entidades públicas haverá de ser relativizado. Bento e Bringel (2014) sustentam que pessoas físicas ou jurídicas que optem por obter financiamentos através de linhas de crédito das instituições públicas de fomento – de forma voluntária e com condições mais vantajosas do que as oferecidas no mercado – devem estar dispostas a aceitar o ônus dessa relação, dentre os quais a transparência. Segundo os autores, tais sujeitos deveriam ser impedidos de exigir o sigilo das

informações que serviram de base para o processo de avaliação e concessão do crédito, permitindo que a sociedade possa verificar se os empréstimos foram concedidos fundamentados em uma análise criteriosa feita pela instituição. Nesse sentido, a CGU entende que:

Ao aderir ao convite (por tratar-se de uma faculdade e não de uma obrigação) que materializa uma política de fomento, deverá o contratante submeter-se às regras próprias que determinam a atividade administrativa de fomento. É razoável considerar que deverá o contratante submeter-se, na aliança com a Administração para a consecução de uma finalidade de Estado, aos princípios ínsitos ao Direito Administrativo, dentre os quais a publicidade e a moralidade (BRASIL, 2020, p. 2).

Em julgamento do Mandado de Segurança n. 33.340/DF, impetrado pelo BNDES contra decisão do Tribunal de Contas da União (TCU) que determinou o fornecimento da documentação comprobatória das operações bancárias e financeiras realizadas entre o Banco e o grupo JBS/Friboi para aferir sua legalidade, a decisão proferida pelo STF acrescenta que:

[...] quem contrata com o poder público não pode ter segredos, especialmente se a revelação for necessária para o controle da legitimidade do emprego dos recursos públicos. É que a contratação pública não pode ser feita em esconderijos envencilados por um arcabouço jurídico capaz de impedir o controle social quanto ao emprego das verbas públicas (BRASIL, 2015, p. 2)

A jurisprudência do STF compreende que a atuação dos bancos e agências de fomento como indutores do desenvolvimento econômico e social na execução de uma “[...] política pública com recursos majoritariamente públicos, merece tratamento diverso daquele dispensado a uma operação bancária nos moldes do art. 1º da Lei Complementar 105/2001” (BRASIL, 2015, p. 15), não estando sujeitos à determinação da conservação do sigilo em suas operações ativas e passivas, bem como em serviços prestados. O entendimento também reforça que é por meio da transparência que os agentes públicos poderão ser responsabilizados em caso de condutas inadequadas. Diferente do que ocorre em contratos firmados com instituições financeiras privadas comuns, a negociação com instituições públicas de fomento,

[...] impõe, aos que com elas contratam, a exigência de *disclosure* e de transparência, valores a serem prestigiados em nossa República Contemporânea, de modo a viabilizar o pleno controle de legitimidade e responsividade dos que exercem o poder (BRASIL, 2015, p. 4).

Na teoria, o entendimento supracitado se aplica somente às operações financeiras envolvendo verbas públicas. Uma vez que forem utilizados recursos próprios da empresa, as instituições financeiras são obrigadas a manter discrição a respeito das transações, devendo resguardar o direito ao sigilo bancário dos seus clientes (BRASIL, 2020). Contudo, na prática, em diversas situações a CGU se posicionou favoravelmente à manutenção do sigilo, negando o acesso a informações solicitadas, independente de comprovação da fonte dos recursos

envolvidos nas operações. São casos, principalmente, onde o órgão acatou alegações de que enquanto empresas estatais que exploram atividade econômica em regime de concorrência, as instituições não são obrigadas a fornecer informações que possam prejudicar sua competitividade no mercado<sup>5</sup> (BENTO; BRINGEL, 2014).

Embora constituídas, em geral, como sociedades de economia mista com personalidade jurídica de direito privado, os bancos e agências de fomento brasileiros não podem ser equiparados às empresas estatais exploradoras de atividade econômica. O objetivo precípua dessas instituições não é concorrer no mercado com outras empresas ou gerar lucro, mas sim executar uma política pública de desenvolvimento socioeconômico (BENTO; BRINGEL, 2014). Portanto, por desempenharem função pública, os BD e as AF estão impedidos do afastamento total da aplicação da LAI e do princípio da publicidade previsto na CF/88, devendo assumir uma conduta que priorize a qualidade das suas práticas de transparência e de prestação de contas a fim de contribuir com a fiscalização tanto do controle externo, como da própria sociedade (MOHALLEM; VASCONCELOS; FRANCE, 2017). Não cabe, portanto, a utilização abusiva do sigilo bancário e empresarial como justificativa para negar acesso a informações sobre suas atividades ou seus beneficiários.

Sob essa perspectiva, já no final de 2019 e após uma disputa judicial que durou sete anos, o STF proferiu decisão determinando a divulgação de informações referentes à remuneração e benefícios recebidos pelos mais de 2,6 mil funcionários do BNDES, incluindo empregados e Diretores. O Banco alegava que revelar os salários daria munição às instituições privadas concorrentes, que aliciariam seus funcionários por meio de propostas melhores de trabalho, o que, conseqüentemente, acabaria aumentando a rotatividade na instituição federal. Em seu voto, a relatora, min. Rosa Weber, justificou a abertura dos dados de remuneração de funcionários e diretores do BNDES afirmando que a “[...] divulgação de tais dados não é capaz de acarretar prejuízos à competitividade ou à governança corporativa, não se caracterizando como informação estratégica” (BRASIL, 2019, p. 2). Além disso, destacou o entendimento já assentado pelo STF e pelo Superior Tribunal de Justiça de que publicar informações sobre salários dos servidores representa um meio de concretização da

---

<sup>5</sup> Ex.: Despachos n. 6816/2013, n. 2731/2013 e n. 2191/2013. Requisitou-se às estatais o acesso, respectivamente, a informações sobre tabelas remuneratórias dos cargos praticados; a documentos descrevendo os serviços e procedimentos operacionais adotados; e a normativos internos que orientam a concessão e negociação de créditos. A CGU entendeu que caso divulgadas, as informações poderiam ser apropriadas pelos demais agentes do mercado, favorecendo-os (BRASIL, 2013a, 2013b, 2013c).

transparência administrativa, cabendo às instituições o dever de disponibilizá-las a fim de possibilitar o controle e a fiscalização pela sociedade.

O funcionamento e a concessão de financiamentos a partir de capital público dá à sociedade o direito de solicitar e obter informações sobre o processo de avaliação do crédito, a fim de verificar se os empréstimos foram concedidos com base em uma análise criteriosa, consoante com as normas da instituição e direcionados a clientes idôneos, capazes de fornecer garantias que cubram o valor do empréstimo e de honrar os pagamentos acordados (BENTO; BRINGEL, 2014). Para tanto, é necessário que nas decisões proferidas pelos tribunais em face do requerimento de informações impere a completa transparência, de modo a preservar o interesse da coletividade.

### 2.3.2 O risco de politização das IFD

Os defensores das instituições financeiras públicas de desenvolvimento enfatizam seu papel na redução de restrições de capital e na promoção aos investimentos produtivos; **os detratores apontam que elas podem beneficiar capitalistas politicamente conectados ou socorrer empresas ineficientes** (LAZZARINI *et al.*, 2015, p. 237, grifo nosso).

Em um resgate da análise teórica realizada por Novaes (2007) sobre as razões que justificam a motivação e as consequências da criação de instituições financeiras de desenvolvimento, retomamos a perspectiva da “visão política”. De cunho crítico, a visão referida argumenta que essas entidades são meros instrumentos político-estratégicos cooptados pelos detentores do poder para prover emprego, subsídio, favores e benefícios a seus aliados políticos. Segundo Lazzarini *et al.* (2015), os financiamentos acabam destinados a beneficiários escolhidos a partir de motivações mais políticas do que técnicas. Dessa forma, instituições como os BD e as AF são utilizadas de modo disfuncional, para promover atividades e grupos econômicos que muitas vezes não estão diretamente relacionados a avanços na economia produtiva, afastando-se do seu objetivo primordial em auxiliar na indução do desenvolvimento socioeconômico regional.

O emaranhado de contatos, alianças e estratégias de apoio pautados nos interesses políticos e empresariais dos atores sociais é denominado por Lazzarini (2011, p. 5) como “capitalismo de laços”. Essa não é uma prática recente ou incomum no Brasil. Sua origem remonta ao período anterior aos movimentos de independência do país, quando ainda no século XIX conexões políticas já eram estabelecidas e utilizadas a fim de influenciar determinadas decisões de interesse e de explorar oportunidades de mercado (Lazzarini, 2011).

Desde então e até hoje, criam-se relações recíprocas entre políticos, governo e empresários que, mutuamente, trocam favores em benefício uns dos outros.

A ausência de transparência nos processos dos BD e AF possibilita que haja esta influência política sobre suas decisões, decorrente das conexões estabelecidas entre os atores públicos e privados e da priorização dos objetivos eleitorais e pessoais dos políticos que os controlam. Em diversas situações, a politização indevida das instituições incorre em condutas abusivas dos gestores, marcadas por critérios nebulosos quanto à escolha das empresas a serem beneficiadas pela concessão de crédito (TORRES FILHO; COSTA, 2012) e também à nomeação de pessoal para suas principais funções de direção e administração (SCHMITT, 2016).

Evans (1993) alude que a forma como são preenchidos os cargos da Administração Pública que constituem a burocracia brasileira – em geral, a partir de indicações políticas – dificulta a institucionalização de métodos de recrutamento pautados na meritocracia. As funções caracterizadas pela livre nomeação e exoneração, são ocupadas com base nas relações e intenções pessoais daquele que indica, enquanto a competência do sujeito indicado para o exercício das atribuições do cargo permanece em segundo plano. Portanto, por vezes a escolha dos ocupantes não segue um critério técnico, mas sim meramente político (BENTO; BRINGEL, 2014). No decurso da história do Brasil, não são raros os exemplos em que a alta administração dos BD e das AF foi utilizada para beneficiar a base de apoio do Governo no poder.

Embora o Regime Militar – marcado pela difusão dos BD pelos estados brasileiros – tenha prestigiado a indicação de tecnocratas para os cargos de gestão dessas entidades (FREITAS, 2005), os escolhidos não deixavam de estar alinhados com as classes política e empresarial dominantes na época. No BNDES, por exemplo, o economista José Garrido Torres foi nomeado o primeiro presidente da instituição pós-golpe de 1964, permanecendo no cargo até 1967. Segundo Penholato (2017), Garrido Torres não somente compartilhava dos ideais econômicos defendidos pelos militares, como também mantinha vínculos com as instituições privadas. Assim, o economista teve papel central na arregimentação de parte da elite empresarial que auxiliou na construção do projeto político-econômico que levou ao golpe civil-militar. Adiante, ao assumir a presidência do BNDES, Garrido Torres conduziu suas ações conforme os interesses do empresariado e dos militares (PENHOLATO, 2017). Como argumentam Bento e Bringel (2014, p. 377), aqueles que são designados a funções

públicas por critérios essencialmente políticos “[...] devem suas nomeações a algum partido político ou liderança política, e é no interesse dele que exercerão suas funções”.

No contexto da ditadura, o Governo utilizava as operações de concessão de crédito dos BD como meio para a obtenção de ganhos políticos. De acordo com Freitas (2005), para manter as boas relações e garantir o apoio de potenciais eleitores, as instituições eram utilizadas para patrocinar planos de cargos e salários “excessivamente generosos” e os seus setores encarregados das cobranças de empréstimos eram desestimulados de efetivá-las. Durante o processo de abertura política e de reintegração das instituições democráticas no Brasil, mudanças significativas puderam ser observadas no sentido de delimitar o poder dos grupos econômicos e instituir a adoção de práticas mais transparentes pelo Estado. Porém, em uma análise sobre as continuidades da ditadura civil-militar no período pós-1988, Campos (2014) avalia que houve a manutenção das conexões empresariais e políticas estabelecidas ainda durante o Regime Militar, incluindo a interferência e a participação de determinados grupos econômicos sobre as decisões de políticas públicas e nas agências estatais.

A partir do resgate histórico da constituição do BRDE e das AF da região Sul do Brasil entre 1995 e 2010, Schmitt (2016) buscou analisar os critérios utilizados como base para o preenchimento pessoal dos principais cargos de direção e administração dessas instituições, e, também, detectar a existência de interesses sociopolíticos implícitos nos processos de escolha para ocupação desses espaços. As observações do autor demonstraram haver conformidade entre a composição das Diretorias e Conselhos Administrativo e Fiscal e a alternância de líderes políticos, indicando que os espaços de comando são preenchidos com vistas a atender aos arranjos políticos que estiverem no poder. Ainda, Schmitt (2016) constatou a presença de empresários nas composições diretivas das instituições estudadas. Os resultados encontrados atestam a manutenção das práticas tradicionais de ocupação dos espaços burocráticos, lotados por

[...] representantes advindos do contexto político oficial e também de vários ramos e setores da iniciativa privada que já encontram amplo reconhecimento e respaldo social fora destes espaços, alinhados aos poderes político e econômico prevalecentes (SCHMITT, 2016, p. 332).

No que se refere aos critérios que norteiam a escolha das empresas para as quais serão direcionados os recursos financeiros, Torres Filho e Costa (2012, p. 992) ponderam sobre a atuação, em especial do BNDES, como “[...] forma de concessão de ‘subsídio’ e ‘favorecimento’ ao organizar empreendimentos enormes em associação com grandes empresas brasileiras”. Essa postura baseia-se na concessão de empréstimos alicerçados mais

em relações pessoais que em relações de mercado, podendo levar à formação de conglomerados e oligopólios de empresas já estabelecidas ao passo em que dificultaria o financiamento de novas instituições. Outro aspecto diz respeito às facilidades que podem oferecer às “empresas amigas”, como a não exigência de garantias que cubram o valor do empréstimo. Nesse sentido, Bento e Bringel (2014) destacam que, com frequência, surgem denúncias de concessão de empréstimos fraudulentos a empresas que não possuem lastro financeiro para honrá-los e, portanto, não serão pagos, incorrendo em prejuízos para as entidades públicas. Diretores e gestores das IFD do Amazonas, da Bahia, do Espírito Santo e de Santa Catarina já foram acusados de condutas abusivas e irresponsáveis no desembolso de recursos públicos. São casos em que auditorias dos Tribunais de Contas estaduais constataram a concessão de empréstimos de altos valores à um baixo número de beneficiários (AMAZONAS ATUAL, 2018), direcionados a empresas cujos donos mantêm vínculos com os gestores das instituições públicas (FRANCISCO, 2002) e mediante garantias insuficientes ou sem a comprovação de garantia efetiva (AGÊNCIA AL, 2017; MPC-ES, 2020).

Ao medirem as conexões políticas no BNDES, Lazzarini *et al.* (2015) constataram haver relação entre a concessão de financiamentos via banco e as doações de campanha feitas por empresas privadas. Em consonância com a “visão política” outrora citada, o estudo realizado demonstrou que ao fazerem doações para candidatos vencedores nas eleições, as empresas dispõem de maior probabilidade de receber financiamento na forma de empréstimos. Desse modo, em troca de favores do Governo, as empresas desembolsam recursos nas campanhas de políticos alinhados aos seus interesses – seja de forma lícita, ou não (LAZZARINI *et al.*, 2015). Já os partidos políticos aproveitam-se da posição que ocupam nas instituições para obter vitórias políticas de curto prazo ou obterem financiamento para campanhas futuras, por meio de licitações direcionadas e superfaturadas (BENTO; BRINGEL, 2014).

Em relação às nomeações de pessoal para a composição da Diretoria e dos Conselhos Administrativo e Fiscal dos BD e das AF, Romero (2017) reforça a importância de que sejam estabelecidas diretrizes transparentes e justas no processo de recrutamento. Esses espaços devem ser ocupados por membros independentes e atuantes, norteados por regras fixadas de operação. Ainda, devem ser abertos canais para estimular a participação significativa de grupos da sociedade civil, incluindo os sindicatos, em seus processos decisórios (ROMERO, 2017). Quanto aos investimentos e financiamentos de projetos, a disponibilização dos porquês que justificam a escolha dos que serão beneficiados pelo crédito devem ser claramente

definidos a fim de garantir a transparência e a responsabilidade dos procedimentos de tomada de decisão (ROMERO, 2017). Haddad (2007, p. 275) destaca que embora necessária, a adoção dessas medidas, na prática, nos BD e nas AF não constitui um caminho fácil, visto que “[...] nenhum político larga de bom grado do poder de influenciar a nomeação de gerentes e diretores ou de determinar sobre a alocação de empréstimos e despesas”.

A transparência institucional, das operações e dos beneficiários é a maior arma de que dispõe a sociedade e o controle externo para coibir a captura das instituições financeiras públicas de fomento por grupos de interesses políticos e econômicos (BENTO; BRINGEL, 2014). É somente a partir do acesso a informação e do controle social da gestão pública que a politização indevida das instituições haverá de ser dirimida.

### **2.3.3 A importância da transparência e os desdobramentos inerentes à opacidade institucional e no aporte dos recursos públicos**

A transparência deve constituir uma prática enraizada na sociedade, que naturalmente se refletirá de diversas formas nas atividades conduzidas sob o poder de gestão do Estado. Entretanto, apesar de ter havido avanços nesse sentido nos últimos anos (VITA; SANTANA, 2020) e por razões diversas, ainda é observada a prevalência de políticas pautadas na opacidade e no sigilo no âmbito da Administração Pública, capazes de ocasionar efeitos nefastos na estrutura político-econômica do Brasil (KONDO *et al.*, 2002).

A falta de transparência das operações controladas pelo Estado vai de encontro aos valores democráticos e republicanos fundamentais que norteiam nossa sociedade, já que é imprescindível que as entidades públicas pautem suas condutas no livre fluxo de informações, disponibilizando-as ao seu autêntico dono: o povo (BENTO; BRINGEL, 2014). Somente dessa forma as instituições tornar-se-ão transparentes, permitindo aos cidadãos o efetivo acompanhamento e controle da gestão da coisa pública, inclusive quanto a aplicação das verbas estatais (VITA; SANTANA, 2020).

A existência de uma cultura de sigilo orbitando os BD e as AF contribui para, de certa forma, blindar os agentes dessas instituições e implica em uma série de questões antidemocráticas. De acordo com Stiglitz (1999b), o sigilo beneficia apenas aqueles que encontram-se no poder, que garantem o controle exclusivo de determinadas áreas do conhecimento e conseguem escapar da verificação pública sobre suas ações. Por outro lado, ele mina a confiança nos governos democráticos, já que costuma ser por trás do segredo que os direitos dos indivíduos são com frequência revogados. Para o autor, apenas a transparência

é capaz de reduzir as assimetrias informacionais entre cidadãos e agentes estatais, de maneira a minimizar falhas de gestão e possibilitar o exercício de maior controle sobre atos ilícitos cometidos no setor público.

A opacidade nas organizações públicas facilita a ocorrência de desvios e, até mesmo, fraudes, inclusive no que se refere à destinação dada aos recursos públicos. Talvez por ser a mais frequente no cenário político-econômico brasileiro, a função imediata vinculada às discussões sobre transparência costuma ser o combate à corrupção (BRASIL, 2018). Espera-se que a partir da redução da opacidade na Administração Pública, seus gestores sejam inibidos de cometer delitos para obterem ganhos privados ilegítimos no exercício de suas funções.

Entretanto, os benefícios gerados pelo estímulo à adoção de práticas mais transparentes não se restringem ao enfrentamento à corrupção, já que possuem outras funções ainda mais amplas a serem exploradas no sentido de constituir um Estado cujas ações são pautadas na eficiência, na efetividade e na aproximação do poder público com os cidadãos (MOHALLEM; VASCONCELOS; FRANCE, 2017). A medida em que as instituições financeiras se tornam mais abertas, mostram-se sujeitas à apuração da sociedade e dos órgãos de controle, e permitem a avaliação sobre as motivações inerentes aos seus atos e a compreensão dos processos que as conduziram a tomar determinada decisão (BRASIL, 2018).

Uma vez que os recursos públicos são deslocados para os BD e as AF há certa perda do controle sobre seu destino e aplicação, também em decorrência da falta de transparência. A divulgação de informações relativas aos agentes públicos responsáveis por decidir sobre as operações de repasse do crédito via tais instituições, bem como dos agentes privados tomadores de empréstimo deveria ocorrer, desde que respeitados os critérios da razoabilidade e proporcionalidade, sem maiores problemas (BENTO; BRINGEL, 2014). E não somente devido às vantagens de que gozam aqueles que contratam com o poder público. Além dos financiamentos serem concedidos por meio da transferência de renda do Estado para os tomadores de crédito – o que por si só, conforme discutido anteriormente, justificaria a quebra do sigilo –, é importante lembrar que os projetos apoiados pelas instituições financeiras de fomento devem resultar em impactos socioeconômicos regionais significativos. Portanto, a promoção da transparência e do acesso às informações nesse caso incluem:

[...] mecanismos de prestação de contas à sociedade e ao controlador, com identificação do custo dos recursos públicos e parafiscais alocados, inclusive custos de oportunidade, em relação aos benefícios gerados. Entram nesse campo, também, a explicitação e a observância de critérios na concessão de crédito em condições

especiais, bem como dos resultados esperados (CUNHA; CARVALHO; PRATES, 2018, p. 32).

Os BD e as AF são, em geral, constituídos como burocracias públicas de alto conhecimento técnico cujo controle é exercido por agentes políticos que buscam, sobretudo, satisfazer seus interesses particulares e dos seus aliados. O comando exercido por elites entrincheiradas que prezam pela manutenção do insulamento burocrático e decidem sobre os rumos das instituições com critérios tão reduzidos, pode resultar em severos desdobramentos (METTENHEIM, 2010b). Para inverter essa lógica e suprimir o “capitalismo de laços” característico do mercado brasileiro (LAZZARINI, 2011), deve ser criada uma estrutura de transparência nos bancos e agências, de modo que tornem-se claros os critérios usados para eleger sobre quais os projetos ou empresas em que serão aportados recursos públicos e que se possibilite a efetivação do controle e a consequente responsabilização dos sujeitos que cometerem abusos no desempenho de suas atribuições (BRASIL, 2018).

A responsabilização está, portanto, atrelada à institucionalização e internalização de regras de transparência. Nas instituições em que prevalecer a opacidade e o sigilo, aqueles que agirem de forma desonesta dificilmente serão responsabilizados. No caso dos BD e AF, não são raras as denúncias envolvendo condutas nocivas, contas reprovadas e outros desvios por parte dos seus gestores<sup>6</sup>. Como exemplo, em 2020 o Ministério Público de Contas de São Paulo (MPC-SP) identificou uma série de irregularidades do então diretor financeiro da Desenvolve SP, incluindo gastos de recursos públicos em um bar de prostituição (MACEDO, 2020). A decisão proferida pelo MPC-SP requereu multa de 100% sobre o valor das despesas e, em um indicativo da falta de transparência que ainda impera nas instituições financeiras públicas, o procurador ressaltou que:

[...] foi detectado que a entidade, continuamente, reembolsa valores cujos documentos fiscais apresentam descrições genéricas e sem as devidas explicações, lesando, assim, a necessária transparência que deve nortear a gestão do dinheiro público (SÃO PAULO, 2020, p. 141).

O acesso a informações relevantes amplia as possibilidades de participação, avaliação e controle da sociedade sobre as atividades das IFD (MENCARINI, 2015). Porém, se os

---

<sup>6</sup> Ex-diretor-presidente da AF do Amapá preso acusado de sonegação fiscal, crimes contra a ordem tributária e de desviar quase R\$ 1 milhão (SANTIAGO, 2014). Membro do Conselho de Administração da AF do Rio Grande do Norte acusado de desviar recursos públicos e de crimes contra o SFN (DANTAS, 2012). Ex-gestores da AF do Paraná multados por acúmulo ilegal de cargos (TCE-PR, 2018). Diretor-presidente e diretor-administrativo da AF do Tocantins afastados e investigados pela concessão de empréstimos para um escritório de advocacia ligado a um ex-diretor financeiro da agência e para empresa que pertence à esposa do diretor-presidente (G1, 2018).

cidadãos não dispuserem de informações adequadas e suficientes, não haverá possibilidade para o exercício da *social accountability* e as instituições estarão sujeitas apenas à fiscalização dos Tribunais de Contas. Mas, há garantias de que tais Tribunais constituem-se de fato como instituições democráticas de controle, livres de interferências políticas e capazes de avaliar e julgar imparcialmente cada denúncia? O que pode ser observado a partir de casos reais é que, apesar de na situação supracitada o gestor ter sido multado, muitas vezes as denúncias sequer são levadas adiante e os agentes acabam não sendo penalizados.

Bento e Bringel (2014, p. 379) atentaram para “[...] a realidade da Administração Pública brasileira e suas relações, muitas vezes promíscuas, com a política”. Nesse sentido, vale mencionar que mesmo após a comprovação de suas condutas danosas ao Estado, o referido sujeito do caso da Desenvolve SP permaneceu na presidência do Conselho de Administração e como membro do Comitê de Risco e de Capital do Banco do Nordeste do Brasil S/A – cargos preenchidos por indicação política – entre setembro de 2019 e abril de 2021 (BNB, 2021). Esse e outros casos suscitam dúvidas e minam a confiança da sociedade nas instituições públicas brasileiras.

A falta de credibilidade das instituições perante a opinião pública não é em vão. Além dos exemplos anteriores, com alguma constância surgem indícios de que o Estado brasileiro é utilizado como um massivo "cabide de emprego", em que cargos públicos são criados a fim de que políticos possam preenchê-los com base nas suas relações pessoais em detrimento da competência dos indivíduos (EVANS, 1993). Somente através de um elevado nível de transparência das informações a respeito das entidades, incluindo a demonstração com clareza dos critérios envolvidos em processos de escolha, a reputação dos administradores e da própria organização será positiva (IBGC, 2015).

No Espírito Santo, a partir da edição e aprovação da Resolução n. 02/2021, o Bandes instituiu a criação de 6 cargos de assessoria – que se somam a outros 5 já existentes – para atuarem junto à diretoria executiva do Banco. A ausência de transparência envolvida nesse processo, inclui a falta de esclarecimentos quanto aos critérios de seleção ou indicação que serviriam de base para o preenchimento dos novos espaços. Contrário às disposições da Resolução, o presidente do Sindicato dos Bancários/ES questionou “[...] se não há no banco, em meio a mais de uma centena de funcionários, profissionais com formação e competência para exercer os cargos criados” (SINDIBANCÁRIOS ES, 2021).

O Deputado Estadual do Estado do Espírito Santo, Sérgio Majeski (PBD), contestou “[...] se o Bandes fará processo seletivo para preenchimento das vagas ou se todos serão

nomeados pelo diretor-presidente do banco, Munir Abud de Oliveira” (SINDIBANCÁRIOS, 2021) que, por sua vez, foi nomeado pelo Governador do Espírito Santo, Renato Casagrande. Após encaminhar requerimento diretamente ao Bandes através da área de atendimento ao cidadão disponível no *site* da instituição, o parlamentar recebeu como resposta que por se tratar de cargos em comissão, de livre nomeação e exoneração, está dispensada a realização de processo seletivo. Ainda, alegando o sigilo de informações pessoais, o Banco se negou a disponibilizar cópia dos currículos dos assessores lotados nos cargos.

A internalização de uma cultura de transparência pode não garantir que todas as decisões serão sábias, mas certamente se constitui como um significativo passo em direção à evolução contínua dos processos democráticos (STIGLITZ, 1999b). O compromisso do Estado em dar transparência e conceder acesso à informação às suas ações com clareza, qualidade e objetividade (IBGC, 2015), intensifica os impactos dos BD e das AF sobre o desenvolvimento a medida em que “[...] aumenta o fluxo de projetos, apoia a criação de mercado, reduz custos de subsídios, melhora a governança e reduz riscos [...], aumenta a confiança entre as partes interessadas e tranquiliza os contribuintes” (KENNY, 2020, p. 2).

Portanto, cabe aos bancos e agências permitir a publicação de documentos que elucidem os processos de operação, contratação e posterior monitoramento dos projetos, bem como sobre seus clientes e relativas a aspectos da composição da instituição em um movimento constante de internalização e institucionalização de regras de transparência por toda sua estrutura de funcionamento.

## 2.4 TRANSPARÊNCIA ATIVA: A DIFUSÃO DA INFORMAÇÃO

A transparência ativa é resultado de imposições legais ou da proatividade dos gestores públicos em divulgar informações que sejam de interesse coletivo, independente de terem sido solicitadas pelos cidadãos e desde que não estejam protegidas por sigilo (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2019). Nessa forma de transparência, as informações são disponibilizadas espontaneamente pelas entidades públicas responsáveis por produzi-las e/ou mantê-las, de preferência por meio dos seus portais oficiais (CGDF, 2021).

Prevista na Lei de Acesso à Informação, a transparência ativa representa um direito fundamental que permite aos cidadãos buscar e receber dados e informações sobre as atividades e decisões tomadas no âmbito da Administração Pública a fim de que possam avaliar o desempenho governamental (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2019). Porém, apenas tornar a informação disponível não torna um órgão público transparente. A informação

recebida pelos cidadãos deve ser suficiente, clara e objetiva, a partir de uma linguagem simples e acessível – evitando o uso de jargões e termos técnicos – que possibilite sua compreensão por todos aqueles que vierem a acessá-la. Ainda, é imprescindível que seja atualizada sempre que sofrer qualquer modificação no seu conteúdo (CGDF, 2021).

A transparência ativa gera benefícios tanto para o cidadão, quanto para a Administração Pública. Para o cidadão, promove o acesso imediato à informação desejada e dá maior transparência à alocação de verbas públicas. Já para a Administração Pública, tende a gerar economia de tempo e recursos, uma vez que reduz a demanda dos pedidos por informação. De acordo com a CGU (2011), a promoção do acesso garante que as instituições executem uma gestão de qualidade na prestação de contas e fornece meios para viabilizar o controle, o conhecimento e a obtenção de direitos e benefícios sociais que provêm somente a partir da divulgação de informações.

O §1º do art. 8º da Lei de Acesso à Informação delimita um rol de informações mínimas que devem ser objeto de iniciativas de transparência ativa, quais sejam:

- I – Registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;
- II – Registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;
- III – registros das despesas;
- IV – Informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;
- V – Dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades e;
- VI – Respostas a perguntas mais frequentes da sociedade. (BRASIL, 2011).

Entretanto, a relação de informações listada não é exaustiva. O princípio da transparência ativa não se esgota no cumprimento da legislação, devendo ser tratado como um exercício permanente do órgão ou entidade pública para identificar e definir informações adicionais que sejam de interesse coletivo e que, nesse caso, também deverão ser objeto de iniciativas de transparência pública (BRASIL, 2013d). Zuccolotto e Teixeira (2019) destacam a publicação dos indicadores de desempenho, dos balanços patrimoniais, de informações sobre os serviços prestados e de dados e valores relevantes da gestão como outras informações importantes para o controle social, que permitem avaliar e acompanhar a evolução dos serviços públicos no decorrer do tempo.

No caso das IFD, a transparência auxilia na construção e manutenção do diálogo entre instituição pública e sociedade. Segundo Kenny (2020), a abertura promove o engajamento com as partes interessadas, o que pode melhorar o desenho e a implementação de projetos e políticas de fomento regionais e expandir os resultados de desenvolvimento alcançados.

Ainda de acordo com o autor, uma vez que há suporte financeiro do Estado para a execução das operações de financiamento, tanto os cidadãos – principais contribuintes do Estado – quanto os beneficiários dos serviços prestados pela instituição têm o direito de saber sobre os processos de alocação dos recursos públicos. Dar maior transparência assegura a todas as partes que o dinheiro do Estado está sendo bem investido.

Em novembro de 2020, membros de diversas organizações da sociedade civil apresentaram uma carta pública durante a Cúpula *Finance in Common* – evento que reuniu diversos representantes de Bancos Públicos de Desenvolvimento (BPD) do mundo. Dentre outros pontos abordados na carta, destacaram a importância de haver participação significativa da sociedade e aplicação de altos padrões de transparência para garantir a responsabilização de todos os agentes envolvidos nos processos das instituições e firmar seu compromisso com a democracia. A esse respeito, destaca-se:

- a. Cumprir os mais altos padrões de transparência, fornecer acesso público aos dados e participar de consultas públicas significativas no que diz respeito a suas políticas e processos de tomada de decisão. Suas estruturas de governança devem incluir representantes da sociedade civil, a fim de permitir maiores níveis de supervisão pública e maior responsabilidade pelo uso do financiamento público de desenvolvimento;
- b. Desenvolver e melhorar mecanismos de transparência, monitoramento, supervisão, reclamação e prestação de contas para evitar ativamente que os investimentos do BPD prejudiquem os direitos humanos. [...]
- c. Analisar o impacto distributivo de seus programas para garantir que não agravem ou causem desigualdades econômicas e sociais;
- d. Implementar políticas fiscais fortes que exigem o fim da cooperação com o financiamento de sociedades e instituições financeiras envolvidas na evasão fiscal e que não estão sendo transparentes sobre suas operações, através da publicação de relatórios país por país pelas empresas que recebem financiamento público e uma declaração pública de seus beneficiários efetivos (FORUS INTERNATIONAL, 2020, p. 2-5).

O acesso a informações detalhadas a respeito dos projetos de investimento, clientes, impactos percebidos e outros aspectos relacionados à concessão de crédito dos BD e das AF tende a gerar diversos benefícios. A transparência dos projetos já realizados e dos resultados obtidos permite que clientes em potencial sejam capazes de projetar as vantagens em contratar o financiamento com a instituição, aumentando o fluxo de projetos de qualidade. A publicação de informações também pode contribuir para a criação de novos mercados – caso demonstre a viabilidade de uma nova atividade produtiva na economia –, para o aprimoramento dos mecanismos de governança, o aumento da eficácia e reforçar a confiança entre todas as partes interessadas (KENNY, 2020). Conforme pontua Kenny (2020), quanto mais transparentes as IFD forem, maior será o seu impacto sobre o desenvolvimento.

## 2.5 ESTUDOS ANTERIORES SOBRE A ATUAÇÃO DOS BD E DAS AF NO BRASIL

A partir do resgate da literatura sobre a atuação do Estado na economia e no mercado por meio da gestão e do aporte de recursos públicos via BD e AF no Brasil, identifica-se o predomínio de duas vertentes de estudo: a primeira, e mais comum, é voltada para a investigação da eficiência e efetividade dessas instituições; enquanto a segunda, recente e ainda pouco explorada, concentra-se na discussão sobre suas políticas de transparência. Embora menos frequentes, há também estudos que buscam identificar interferências políticas e empresariais sobre as políticas de crédito e de composição institucional dos BD e das AF, como realizado em Lopes (2016) e Schmitt (2016).

A vertente cujo objetivo principal é analisar a eficiência e a efetividade dos BD e das AF do Brasil é amplamente discutida e encontrada na literatura. Em geral, tratam-se de estudos que examinam a experiência brasileira com as Instituições Financeiras de Desenvolvimento, indo desde a exposição dos desafios e limitações a serem superados até a proposição de melhorias no financiamento de longo prazo para que assumam um papel mais efetivo no desenvolvimento socioeconômico nacional (FREITAS, 2005; HORN; FEIL, 2019). Dentre as pesquisas dedicadas a fornecer um panorama sobre a atuação de alguma instituição de fomento em específico, a maioria tem como objeto de estudo o BNDES, com abordagens sobre o papel desempenhado pelo banco, bem como seus impactos na economia brasileira (FERREIRA *et al.*, 2013). Porém, conforme demonstra o Quadro 4, outras diversas instituições de fomento mantidas sob a gestão das unidades federativas do país também já foram submetidas a investigações acerca da sua forma de atuação e dos impactos socioeconômicos gerados nas regiões onde encontram-se presentes.

### Quadro 4 - Estudos sobre a eficiência e a eficácia dos BD e das AF

(continua)

	Título	Autor(es)	Objetivo
1	O papel da Agência de Fomento no desenvolvimento do Rio Grande do Sul.	MORALES JUNIOR (2004)	Analisar o papel da AF no desenvolvimento econômico do Rio Grande do Sul.
2	A trajetória do BDMG e o desenvolvimento da economia mineira.	LIMA NETO (2008)	Traçar a trajetória do BDMG avaliando as alternâncias de estratégias de ação em consonância com as inflexões históricas da economia mineira e consequentemente de suas necessidades específicas.
3	Banco de desenvolvimento de Santa Catarina – BADESC sua transformação em Agência de Fomento e o microcrédito.	SANTOS (2011)	Refletir sobre a transformação do BD de Santa Catarina em AF, enfatizando suas alterações em seu modo de atuação, especificamente seu foco direcionado ao microcrédito.

**Quadro 4 – Estudos sobre a eficiência e a eficácia dos BD e das AF**

(conclusão)

	<b>Título</b>	<b>Autor(es)</b>	<b>Objetivo</b>
4	Um diagnóstico qualitativo da análise econômico-financeira de projetos em uma instituição financeira: um estudo de caso da agência de fomento do Estado da Bahia – DESENBAHIA.	SANTOS (2014)	Realizar um diagnóstico qualitativo da metodologia adotada pela Desenhahia na análise econômico-financeira de projetos de investimento para empresas de médio e grande portes.
5	O fomento e o financiamento público ao desenvolvimento econômico: o caso da AgeRio.	MELLO; LA ROVERE; HASENCLEVER (2015)	Avaliar a eficácia da Agência de Fomento – AgeRio – no âmbito da estrutura do fomento público do Estado do Rio de Janeiro.
6	O Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE): financiamento do desenvolvimento regional e instrumento contracíclico (2006-2016).	MÖLLER (2017)	Discutir a importância do BRDE para o crescimento e o desenvolvimento regional e na manutenção do nível de atividade econômica em períodos de crise.
7	O papel do BNDES e do Badesul: uma análise das suas operações de crédito no período 2010 a 2015.	TOLLA (2017)	Analisar o perfil das operações de crédito entre 2010 e 2015 do BNDES e do Badesul a fim de entender se atuam sobre falhas de mercado.
8	Uma análise sobre a eficiência da agência de fomento do estado do Tocantins (2016 a 2019).	SOUSA (2020)	Analisar a eficiência da AF do Estado do Tocantins no período de 2016 a 2019.

Fonte: elaborado pela autora a partir de diversos autores.

Como pôde ser observado, com certa frequência são realizados estudos com ênfase na eficiência e na efetividade das instituições de fomento estaduais dispersas pelo Brasil. Entretanto, no que se refere às investigações sobre suas políticas de transparência, a literatura sobre o tema revela-se ainda bastante incipiente. O Quadro 5 demonstra que as pesquisas cujo escopo é voltado para a transparência dos BD e das AF são relativamente recentes e concentram-se apenas na transparência do BNDES ou de outros bancos públicos federais, sendo raros aqueles dedicados a investigar esse aspecto nas instituições de fomento sob a gestão dos governos estaduais brasileiros.

**Quadro 5 - Estudos sobre a transparência dos BD e das AF**

(continua)

	<b>Título</b>	<b>Autor(es)</b>	<b>Objetivo</b>
1	Limites à transparência pública das empresas estatais: análise crítica da aplicação da Lei de Acesso à Informação (Lei no 12.527/2011) a Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista.	BENTO; BRINGEL (2014)	Analisar a plausibilidade e amparo legal das alegações de sigilo bancário e empresarial, em face da LAI.
2	Transparência e accountability nos bancos públicos de investimento: o caso do BNDES.	BATISTA (2017)	Refletir sobre a importância da transparência na gestão do BNDES.

**Quadro 5 – Estudos sobre a transparência dos BD e das AF**

(conclusão)

	<b>Título</b>	<b>Autor(es)</b>	<b>Objetivo</b>
3	Transparência nos bancos públicos brasileiros: um estudo sobre a implementação da Lei de Acesso à Informação (LAI) na Caixa Econômica Federal (CEF) e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).	MENCARINI (2015)	Identificar as práticas desenvolvidas pelo BB, pela CEF e pelo BNDES em resposta à LAI e ao movimento internacional para a transparência.
4	Transparência pública nas empresas estatais: uma análise do grau de aderência à transparência e ao acesso à informação nas estatais da Região Sul do Brasil.	MACHADO (2017)	Com base na LAI, analisar o grau de aderência aos requisitos de transparência e acesso à informação nos <i>sites</i> das empresas estatais pertencentes aos governos dos estados do Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina – dentre as quais o BADESC, o Badesul e o BRDE.
5	A experiência do BNDES com a transparência em suas operações.	MORAIS <i>et al.</i> (2019)	Apresentar a evolução histórica do BNDES associada à transparência em suas operações.
6	O BNDES e o conflito entre transparência e sigilo bancário e empresarial.	VITA; SANTANA (2020)	Estudar os limites do sigilo bancário e empresarial na concessão de empréstimos pelo BNDES, a partir da contraposição entre o dever de transparência da Administração Pública e os direitos fundamentais à intimidade e livre iniciativa.

Fonte: elaborado pela autora a partir de diversos autores.

A implementação da Lei de Acesso à Informação representa um marco nas discussões relacionadas à transparência na Administração Pública. A partir dela houve uma intensificação nos estudos voltados ao tema nos BD e nas AF, buscando avaliar a adequação e o grau de aderência das instituições aos pressupostos da Lei, bem como identificar os limites à sua aplicação. Também são encontrados estudos que discutem a contraposição entre o direito individual ao sigilo bancário e empresarial e o dever de disponibilizar informações ao público por entidades públicas como essas que constituídas, em geral, como Empresas Públicas e Sociedades Mistas, têm natureza híbrida.

## 2.6 A EVOLUÇÃO DO MODELO DE TRANSPARÊNCIA DO BNDES

A intensificação da transparência e da disponibilização de informações na Administração Pública é considerada medida indispensável para a consolidação da democracia e melhoria da gestão do Estado (BRASIL, 2018). Sob essa perspectiva, é dada cada vez maior ênfase à importância da construção de um Brasil mais transparente, constituído por instituições cujas políticas de composição institucional e de distribuição dos recursos públicos sob sua gestão são amplamente colocadas à disposição da sociedade. É

nesse contexto que se insere a discussão sobre o processo de construção do modelo de transparência do BNDES.

A princípio batizado apenas de Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), a instituição financeira foi criada pelas autoridades econômicas por meio da Lei n. 1.628, de 20 de junho de 1952, para ser o principal agente público responsável por fornecer financiamento de longo prazo e baixo custo no Brasil (GIANBIAGI; ALÉM; PINTO, 2017). Enquanto órgão formulador e executor da política nacional de desenvolvimento econômico, desde o início o BNDE atuou nos mais diversos setores da economia com o objetivo de incentivar o crescimento e promover o desenvolvimento sustentável e competitivo do país (BNDES, 2014).

Em uma análise histórica, nota-se que as ações desempenhadas pelo Banco vieram acompanhando os diferentes contextos sociais, econômicos e políticos do Brasil, de modo a se adequar às demandas de cada época (BNDES, 2014). Assim, na sua primeira fase, o BNDE investiu primordialmente em infraestrutura, em consonância aos projetos de crescimento e modernização dessa área no país (GIANBIAGI; ALÉM; PINTO, 2017). Adiante, já por volta de 1960 e 1970, com a proliferação de BD estaduais e a criação de outras estatais atuando de forma complementar às suas atividades, foi possível que o Banco pudesse ampliar sua área de atuação, investindo e disponibilizando linhas de financiamento com condições especiais à iniciativa privada, ao setor agropecuário e às pequenas e médias empresas (BNDES, 2021d). Vale dizer, desde o início e até hoje a instituição atua visando:

[...] apoiar empreendedores de todos os portes, inclusive pessoas físicas, na realização de seus planos de modernização, de expansão e na concretização de novos negócios, tendo sempre em vista o potencial de geração de empregos, renda e de inclusão social para o Brasil (BNDES, 2021g).

Na década de 1970, a aprovação da Lei n. 5.662, de 21 de junho de 1971 instituiu um importante marco na história do BNDE, transformando-o de autarquia sob jurisdição do Ministério da Fazenda para uma empresa pública federal vinculada ao Ministério do Planejamento. Ao ser enquadrado como uma entidade jurídica de direito privado e patrimônio próprio, com controle total da União, o banco adquiriu maior flexibilidade operacional (BNDES, 2014). Segundo a própria instituição, “a mudança possibilitou maior flexibilidade na contratação de pessoal, maior liberdade nas operações de captação e aplicação de recursos e menor interferência política” (BNDES, 2021d).

Apenas em 1982 que, ao integrar preocupações sociais à sua política de desenvolvimento, o BNDE foi rebatizado, passando a se chamar Banco Nacional de

Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES, 2021d). Durante a onda de privatizações na década de 1990 e no decurso dos últimos anos, Mettenheim (2010b) evidencia que o BNDES sempre figurou como uma importante fonte de capital na economia brasileira, tendo expandido cada vez mais os segmentos contemplados pela sua atuação. De acordo com o autor:

[...] o BNDE(S) canalizou crédito de longo prazo para infraestrutura e setores econômicos estratégicos, coordenou as privatizações durante os anos 1990 e continua sendo a melhor fonte de financiamento de longo prazo ao setor privado como também agente para novas estratégias de desenvolvimento, gerente de programas de crédito dirigido, banco de exportação e importação e líder em ofertas públicas iniciais de ações, além de apoiar a globalização de empresas brasileiras (METTENHEIM, 2010b, p. 109).

Atualmente, o BNDES está entre os maiores bancos de desenvolvimento do mundo e figura como principal instrumento do Governo Federal para a concessão de financiamentos de longo prazo e investimento em todos os segmentos da economia brasileira (BNDES, 2021g). Esse alcance só é possível devido aos aportes de recursos feitos pelo Tesouro Nacional, responsável por parte significativa do crédito que acaba transferido pelo banco aos seus beneficiários nas operações. Evidenciadas a importância e a dimensão que os impactos da sua atuação alcançam no progresso e desenvolvimento socioeconômico do Brasil, fica evidente a necessidade de que questões relativas à transparência do BNDES tornem-se pauta.

A demanda por transparência sobre as operações do BNDES não é recente. Em meio à restauração da democracia e do Estado de Direito no Brasil, um artigo com autoria de Riomar Trindade (1987) foi publicado no jornal *Gazeta Mercantil* e intitulado “Falta de Transparência”. O jornalista traz a indignação de parlamentares frente à opacidade das decisões de concessão de financiamento do banco. Conforme relata, diante dos avanços democráticos no período, havia a cobrança de que detalhes a respeito da política de aplicações das agências oficiais de fomento brasileiras fossem disponibilizados, de modo a possibilitar sua fiscalização pelo poder Legislativo e pela sociedade.

Na década de 1990, Mettenheim (2010a) destaca que o BNDES passou por forte crise institucional em decorrência de denúncias de más condutas dos agentes públicos. De acordo com o autor, os funcionários do banco se aproveitaram da sua posição na instituição para obtenção de informações privilegiadas durante os processos de privatizações, beneficiando-se das mesmas. Também foi nesse período que, ao analisar a conjuntura brasileira, Lazzarini (2011) notou o aumento do entrelaçamento entre o empresariado e o Governo. Apesar da intensificação das privatizações, o autor verificou que as relações entre as entidades estatais – principalmente o BNDES – e os grupos privados foram aprofundadas nessa época, fazendo-o

questionar sobre os mecanismos e mazelas da articulação nas relações do poder público com os particulares.

Por se tratar de uma instituição financeira pública de desenvolvimento cuja atuação é voltada à concessão de financiamento a programas e projetos que visem promover o crescimento econômico e social das diversas regiões do Brasil, e que opera a partir de um montante cada vez maior de recursos públicos, cobra-se que a conduta do BNDES seja pautada na transparência. Segundo Vita e Santana (2020, p. 97):

[...] a transparência em suas operações tem especial relevância, especialmente como instrumento para o controle externo, quer pelo Poder Legislativo com auxílio dos Tribunais de Contas, quer pela própria população através do exercício da cidadania ativa (VITA; SANTANA, 2020, p. 97).

Nos últimos anos, o que pôde ser observado foi o aumento dessa cobrança, em especial após a deflagração da Operação Lava Jato. A exposição de esquemas de corrupção e lavagem de dinheiro praticados por gestores e dirigentes de empresas estatais, políticos e outros agentes públicos, bem como de interferências político-partidários nas atividades das instituições públicas acendeu o debate sobre a transparência do BNDES. Em 2015, o então procurador do Ministério Público junto ao TCU chegou a afirmar que, embora responsável pela fiscalização das contas públicas, o TCU não era capaz de avaliar sobre a qualidade na aplicação de recursos realizada pelo BNDES, porque o banco era “[...] uma caixa preta na administração pública [...]”, que resistia a todas as tentativas de fiscalização mais profunda do TCU (ROSSI, 2018).

Acusado de ser uma estrutura burocrática e estatal que se utilizava do seu protagonismo para influenciar o mercado e beneficiar empresas, setores e agentes públicos e privados específicos, o BNDES tornou-se alvo constante de duras críticas. Com a aprovação da LAI e a fiscalização mais ativa dos órgãos de controle, Congresso e imprensa, o banco viu-se pressionado a reduzir a opacidade da sua atuação para dar espaço à ampliação da publicidade de informações sobre seus clientes, do destino dado aos valores geridos pelo banco e sobre quem eram os encarregados pelas decisões, cabendo a responsabilidade de responder por elas (ROSSI, 2018).

A partir de 2015, o BNDES experienciou avanços significativos no sentido de garantir uma conduta mais transparente nas diretrizes de nomeação e composição institucional e nos processos de concessão de financiamentos. Assim, o entendimento atual da instituição é que:

[...] o BNDES, como órgão de implementação de políticas públicas do Governo Federal, entende que a transparência das informações relativas ao seu funcionamento, bem como de suas operações, promove a possibilidade de

acompanhamento de suas atividades pela sociedade, o que é indispensável para o cumprimento exitoso de sua missão (BNDES, 2021c)

O Guia de Práticas de Transparência do Sistema BNDES foi editado a partir da aprovação da Resolução DIR n. 2880/2015, de 18 de setembro de 2015, da instituição, que dispôs sobre a Política de Transparência do Sistema BNDES. O Guia contém iniciativas específicas das práticas de transparência do banco e suas subsidiárias e o tipo e a forma de acesso às informações que torna pública. A partir dele, são publicadas no portal da instituição informações concernentes aos seguintes conteúdos:

- a. **Institucional:** informações organizacionais, compreendendo suas funções, competências, estrutura organizacional, principais cargos e seus ocupantes, agenda do Presidente, entre outros.
- b. **Ações e programas:** informações pertinentes aos programas, ações, projetos e atividades implementadas.
- c. **Auditorias do TCU:** informações referentes ao resultado de inspeções e auditorias.
- d. **Convênios:** informações sobre os repasses e transferências de recursos financeiros efetuados.
- e. **Despesas:** informações sobre a execução orçamentária e financeira detalhada.
- f. **Licitações e contratos:** informações sobre licitações e contratos de compras realizados pelas empresas integrantes do Sistema.
- g. **Perguntas frequentes:** informações sobre o Sistema BNDES, acerca de ações no âmbito de sua competência e a respeito do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC).
- h. **Sobre a Lei de Acesso à Informação:** informações como os temas tratados na lei, os procedimentos para solicitação de acesso através da Transparência Passiva e mecanismos recursais, estatísticas de acesso, entre outros.
- i. **Informações classificadas:** lista das informações do BNDES que foram classificadas em algum grau de sigilo, de acordo com a legislação aplicável (BNDES, 2021c).

O BNDES consolidou suas estatísticas operacionais em um painel interativo disponível no *site* da instituição, com diversas opções de filtros de pesquisa que, ao permitirem recortes por região, setor, tipo de operação e produto financeiro, facilitam a busca por informações. Estão disponíveis planilhas contendo os nomes das empresas beneficiadas, valores e fonte dos recursos dos empréstimos, taxas de juros, prazo de pagamento, tipo de garantia fornecida, porte e natureza jurídica dos clientes, entre outros. A plataforma de transparência disponibiliza ainda os contratos de financiamento relacionados a obras no exterior, as participações acionárias e investimento das subsidiárias do BNDES e o valor recebido pelo banco em aportes do Tesouro, além da quantia já devolvida ao Estado (BNDES, 2021a).

No que se refere à estrutura institucional, o *site* do BNDES conta com áreas exclusivas dedicadas à divulgação de informações aprofundadas sobre as diretrizes de nomeação e composição da entidade. Assim, permite que sejam consultadas a remuneração e os benefícios recebidos pelos empregados do banco, incluindo os nomes e as funções e cargos que ocupam na instituição (BNDES, 2021e). Os dados a respeito da estrutura organizacional e de governança do Sistema BNDES incluem os principais cargos existentes, bem como as competências dos colegiados e das Diretorias (BNDES, 2021b). Vale dizer que desde 2020 o BNDES possui uma “Base de Indicação de Conselheiros”, a partir da qual é feito o processo de seleção de candidatos a colegiados. Aqueles – sejam funcionários, ativos ou inativos, do próprio banco ou sem vínculo algum com ele – que cumprirem os requisitos exigidos na Política de Indicação da entidade e manifestarem o interesse, podem cadastrar seus currículos a fim de se candidatarem aos cargos.

De acordo com as políticas do BNDES, o Conselho de Administração é composto por 5 indicados pelo Ministro de Estado supervisor; 4 indicados pelo Ministro de Estado da Economia; 1 indicado pelo Ministro das Relações Exteriores e 1 representante dos empregados do BNDES escolhido dentre os empregados ativos, pelo voto direto de seus pares. A Diretoria Executiva é composta pelo Presidente e outros 9 membros eleitos pelo Conselho de Administração, e o Conselho Fiscal por 3 membros, todos indicados pelo Ministro de Estado da Economia e eleitos pela Assembleia Geral. Os nomes e demais informações curriculares dos conselheiros encontram-se disponíveis em área específica do *site* institucional (BNDES, 2021b).

Visando uma aproximação com a sociedade, o BNDES tem buscado meios para inseri-la nos seus processos decisórios. Dessa forma, além de manter diversos canais para contato direto com o cidadão, o banco vem adotando como prática a realização constante de audiências públicas, consultas públicas e outras medidas para se aproximar do público e incentivar a participação social (BNDES, 2021c).

O BNDES também buscou avançar na agenda de monitoramento e avaliação da efetividade das suas operações, a partir da divulgação ativa de informações detalhadas sobre os resultados das ações do banco. O Sistema de Promoção de Efetividade criado pela instituição pauta-se no: (i) monitoramento dos indicadores de eficácia e efetividade de cada operação ou programa, em que aborda questões como desembolsos, quantitativo de empresas financiadas e empregos gerados ou mantidos; (ii) avaliações de impacto, realizadas internamente, em parceria e por instituições e pesquisadores externos; e (iii) uso da

informação, com disseminação de dados e conhecimentos gerados ao longo do processo (BNDES, 2020).

As transformações instituídas nos últimos anos colocaram o BNDES em posição de referência no que se refere à transparência, estando inclusive à frente de outros bancos internacionais. Ao consultar as informações divulgadas por alguns dos principais BD do mundo, Morais *et al.* (2019) constataram que o volume de dados disponibilizado por estes é consideravelmente inferior ao que disponibiliza o BNDES (Quadro 6).

**Quadro 6 - A transparência nos BD mundiais**

Bancos de desenvolvimento	BNDES	Nafin (México)	BDC (Canadá)	KfW (Alemanha)	ICO (Espanha)	JFC (Japão)
Relatórios anuais online?	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Portal de transparência com requisição de informação?	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não
Estatísticas detalhadas online?	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não
Com identificação do cliente?	Sim	Não	Não	Não	Não	Não
Com taxas de juros e prazo?	Sim	Não	Não	Não	Não	Não
Relatório de responsabilidade socioambiental?	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Não

Fonte: Morais *et al.* (2019)

Nota: Nafin – Nacional Financiera; BDC – Business Development Bank of Canada; ICO – Instituto de Crédito Oficial e JFC – Japan Finance Corporation.

A análise da evolução do volume de informações divulgadas pelo BNDES demonstra que a instituição se mantém firme no compromisso de dar maior transparência às suas ações. A implementação de melhorias contínuas aproxima os bancos da sociedade, que passa a dispor de meios para fiscalizar e avaliar as operações empreendidas (MORAIS *et al.*, 2019), e das instituições democráticas de controle, que, ao contrário do que ocorria antes, passaram a ter acesso às principais informações necessárias à fiscalização (ROSSI, 2018). Embora ainda existam informações mantidas sob sigilo bancário e empresarial<sup>7</sup>, atualmente a transparência institucional do BNDES e dos processos que envolvem a destinação dos recursos públicos sob sua gestão oferecem amplas possibilidades para o controle social e a *social accountability*.

<sup>7</sup> O BNDES alega haver dados que, em caso de divulgação, implicariam consequências negativas para o mercado de capitais. É o caso, por exemplo, da análise de risco sobre os tomadores de empréstimo. As decisões referentes ao dever de divulgação e o direito ao sigilo vêm sendo, aos poucos, analisadas e definidas pela Justiça (ROSSI, 2018).

### 3 METODOLOGIA

#### 3.1 DELINEAMENTO DO ESTUDO

O presente estudo apoia-se em um método qualitativo. Para Raupp e Beuren (2003), estudos qualitativos são mais adequados à investigação de determinadas questões-problemas uma vez que suas análises permitem ir além das constatações superficiais que poderiam ser observadas a partir de um estudo quantitativo. De acordo com Richardson (2012), o emprego de tal metodologia pode contribuir nos processos de mudança do fenômeno sob investigação, além de possibilitar, em maior nível de profundidade, o entendimento de particularidades intrínsecas aos comportamentos dos sujeitos observados. É a partir dessa perspectiva que, por se tratar de uma investigação sobre a transparência dos Bancos de Desenvolvimento e Agências de Fomento do Brasil, centralizada na verificação da disponibilização de informações específicas por essas instituições, a adoção do método qualitativo revelou-se como a mais adequada.

Na concepção de Gil (2008), as pesquisas descritivas têm como principal objetivo descrever as características consideradas relevantes de determinada população, fenômeno ou experiência, de modo a identificar relações entre variáveis e ampliar as visões sobre uma realidade já conhecida. Por sua vez, as pesquisas explicativas resultam em um conhecimento mais aprofundado acerca da realidade ao concentrarem-se em explicar a razão e o porquê das coisas a partir da identificação de fatores determinantes na ocorrência dos fenômenos (RAUPP; BEUREN, 2003). De acordo com Gil (2008, p. 28-29), um estudo explicativo pode suceder outro descritivo já que “[...] a identificação dos fatores que determinam um fenômeno exige que este esteja suficientemente descrito e detalhado”. Portanto, o presente estudo enquadra-se como descritivo e explicativo, porque além de descrever as informações sobre aspectos relacionados à transparência do grupo de BD e AF em atividade no Brasil da forma como forem encontradas, buscará a realização de uma reflexão aprofundada que permita identificar, explicar e compreender os aspectos envolvidos nas práticas de transparência e comportamento dos agentes dessas instituições.

Para os fins do presente estudo, a técnica de coleta de dados utilizada será a pesquisa documental, caracterizada pelo uso de documentos que não passaram por tratamento analítico ou que sejam passíveis de ser reelaborados conforme os objetivos da pesquisa (GIL, 2008). No caso deste estudo, a pesquisa documental será baseada em informações coletadas por meio de consulta direta na página da *internet* de cada um dos 4 (quatro) BD (Quadro 7) e de 15

(quinze) das 16 (dezesseis) AF (Quadro 3) em atividade no país. Serão utilizadas técnicas de análise documental para identificar circunstâncias com as quais os documentos podem estar relacionados, além de técnicas de análise de conteúdo a fim dar sentido aos documentos obtidos, possibilitando a evidenciação e proposição de inferências quanto ao seu conteúdo (RICHARDSON, 2012).

### 3.2 OBJETO DE ESTUDO

Constituem-se como objetos da presente pesquisa os 4 (quatro) Bancos de Desenvolvimento dispostos no Quadro 7 – o federal BNDES e outros três regionais – e 15 (quinze) das 16 (dezesseis) Agências de Fomento estaduais dispostas no Quadro 3, apresentado anteriormente. De acordo com o Banco Central do Brasil (BCB, 2021a), que é também o responsável pela regulamentação e supervisão das entidades, estas são as instituições financeiras públicas de desenvolvimento em atividade no Brasil em agosto de 2021.

Vale mencionar que nem todos os estados brasileiros têm BD ou AF em sua estrutura. Estados como o Acre e o Pará dispõem apenas de bancos múltiplos ou estaduais que, apesar de exercerem funções de fomento, não se caracterizam exatamente como BD ou AF e, portanto, não se enquadram no escopo desta pesquisa. Já a Desenvolve Roraima foi excluída da amostra do estudo, porque a área com as informações sobre a transparência da AF encontrava-se indisponível no *site* da instituição durante o período da coleta de dados.

**Quadro 7 - Os Bancos de Desenvolvimento em atividade no Brasil (2021)**

ESTADO	INSTITUIÇÃO FINANCEIRA	SIGLA	INÍCIO DAS ATIVIDADES	NATUREZA JURÍDICA
-	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social	BNDES	1952	Empresa Pública
PR, SC e RS	Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul	BRDE	1961	Autarquia
MG	Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais	BDMG	1962	Empresa Pública
ES	Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo	BANDES	1969	Sociedade de Economia Mista Fechada

Fonte: Elaborado pela autora a partir das informações disponíveis em BCB (2021a, 2021b)

O modelo de transparência do BNDES servirá como referência para a realização do diagnóstico da transparência dos BD e das AF em atividade no Brasil, em que serão levantadas informações operacionais e sobre os beneficiários dessas instituições. O objetivo principal da pesquisa consiste na realização de um diagnóstico da transparência ativa dos BD

e das AF em atividade no Brasil. A relevância da análise está relacionada ao fato de que o funcionamento e as operações dos BD e das AF estão atrelados à atuação do Estado na economia. Tratam-se de instituições públicas dependentes do aporte de recursos públicos para prosseguirem com suas atividades, já que é por meio do montante cada vez mais significativo de repasses e fundos governamentais colocados sob sua gestão que elas se mantêm desempenhando papel estratégico nas políticas de fomento regionais. Portanto, de modo que os BD e as AF operam majoritariamente a partir do suporte financeiro Estado, é fundamental que suas estruturas de transparência sejam analisadas.

Ainda, justifica-se a alternativa pela análise da transparência de dois tipos distintos de instituições públicas de fomento devido ao contexto histórico que circunscreveu a criação de cada um. Enquanto as AF foram instituídas já durante a redemocratização do Brasil, a consolidação dos BD data do Regime Militar. Dessa forma, de modo complementar, pretende-se analisar se, em alguma medida, é possível inferir que a criação e instituição dos marcos regulatórios dos BD e das AF em períodos, respectivamente, autocrático e democrático exercem influência sobre suas diretrizes em termos de transparência.

### 3.3 COLETA E ANÁLISE DE DADOS

A coleta dos dados ocorrerá por meio de consulta direta na página da *internet* de cada um dos 4 (quatro) BD e das 15 (quinze) AF que compõem a amostra da pesquisa, a ser realizada entre os meses de dezembro de 2021 e janeiro de 2022. A opção pela delimitação desse período visa evitar uma discrepância na coleta dos dados, garantindo que uma mesma informação seja buscada nos portais de todas as instituições da amostra em tempos tão próximos quanto for possível.

A coleta e análise de dados restringiu-se à transparência ativa das IFD. Conforme Zuccolotto e Teixeira (2019), a transparência ativa é resultado de imposições legais ou da proatividade dos gestores públicos em divulgar informações que sejam de interesse coletivo, independente do seu acesso ter sido solicitado pelos cidadãos.

De acordo com Creswell (2021), recomenda-se às pesquisas que envolvem múltiplas observações a elaboração de um protocolo observacional, a ser utilizado como instrumento que servirá de guia para a coleta dos dados e para o registro de informações. Portanto, o presente estudo será norteado por um roteiro de observações desenvolvido com base no Guia de Transparência do BNDES (2021c). As orientações do Guia do BNDES foram selecionadas

porque, conforme mencionado anteriormente, o banco é reconhecido como modelo de transparência em nível mundial.

O protocolo de observação contém indicadores de transparência sobre projetos de investimento, clientes e outros aspectos relacionados à concessão de crédito dos BD e AF. As visitas dirigidas aos portais das instituições da amostra serão realizadas para identificar a disponibilização ou não de informações detalhadas sobre os clientes e empresas beneficiados, os dados das operações realizadas, as fontes de recursos e custos operacionais, da contribuição dos financiamentos para o desenvolvimento e outras questões, a fim de obter indicações sobre a transparência dada à aplicação dos recursos públicos. O Quadro 8 apresenta na coluna da esquerda um detalhamento em 8 (oito) pilares dos aspectos considerados relevantes para a verificação da transparência sobre projetos de investimento, clientes e relacionados à concessão de crédito dos BD e AF. Na coluna da direita, apresentam-se os 33 (trinta e três) pontos de observação correspondentes a cada pilar e que serão buscados por meio de consulta direta da página na *internet* de cada uma das instituições.

**Quadro 8 – Indicadores de transparência dos BD e das AF**

(continua)

Pilar	Pontos de observação
<b>Políticas e Diretrizes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Disponibilização da Política de Gestão de Risco;</li> <li>b. Disponibilização da Política de Transparência ou de Divulgação de Informações;</li> <li>c. Ações de <i>Compliance</i>: abrangendo procedimentos voltados à prevenção, detecção e remediação de atos que possam comprometer a integridade da instituição.</li> </ul>
<b>Institucional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Disponibilização de informações sobre pessoas-chave e estruturas de tomada de decisão:               <ul style="list-style-type: none"> <li>i. Funções e competências da instituição;</li> <li>ii. Estrutura organizacional, contendo os principais cargos e seus ocupantes;</li> <li>iii. Agenda do presidente.</li> </ul> </li> <li>b. Informações referentes ao resultado de inspeções e auditorias realizadas;</li> <li>c. Disponibilização do processo de envio de reclamações, relatórios de denúncias e horários de atendimento.</li> <li>d. Sobre a LAI: informações como os temas tratados na lei, os procedimentos para solicitação de acesso através da Transparência Passiva e mecanismos recursais, estatísticas de acesso, entre outros dados;</li> <li>e. Informações classificadas: lista das informações que foram classificadas em algum grau de sigilo, de acordo com a legislação aplicável.</li> </ul>

**Quadro 8 – Indicadores de transparência dos BD e das AF**

(conclusão)

<b>Pilar</b>	<b>Pontos de observação</b>
<b>Finanças e Empregos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Divulgação detalhada das fontes de recursos da instituição;</li> <li>b. Informações sobre salários e benefícios oferecidos a funcionários e diretores;</li> <li>c. Divulgação do percentual de taxa de inadimplência.</li> <li>d. Convênios: informações sobre os repasses e transferências de recursos financeiros efetuados;</li> <li>e. Despesas: informações sobre a execução orçamentária e financeira detalhada; Licitações e contratos: informações sobre licitações e contratos de compras realizados.</li> </ul>
<b>Informações do portfólio</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Informações sobre todas as empresas e fundos atualmente ou anteriormente investidos - incluindo o valor total e a natureza do apoio financeiro.</li> <li>b. Informações necessárias à contratação do financiamento: objetivo das linhas de crédito e a quem se destinam, as condições financeiras aplicáveis, a documentação exigida e orientações para a obtenção do financiamento.</li> </ul>
<b>Dados dos clientes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Identificação de quem são os clientes/empresas beneficiados;</li> <li>b. Informações sobre o setor e subsetor de atividade dos clientes/empresas;</li> <li>c. Informações sobre o porte do cliente (micro, pequena, média ou grande).</li> </ul>
<b>Dados das operações</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Informações sobre os objetivos do projeto;</li> <li>b. Divulgação do valor contratado em cada operação;</li> <li>c. Localização do empreendimento a ser realizado;</li> <li>d. Divulgação das garantias oferecidas;</li> <li>e. Informações sobre prazo de pagamento;</li> <li>f. Informações sobre o andamento e a execução do projeto;</li> <li>g. Informações sobre taxa de juros;</li> <li>h. Disponibilização das medidas adotadas para mitigação de risco nas operações realizadas.</li> </ul>
<b>Impacto</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Relatório de Efetividade: descrição resumida e dados relacionados ao impacto alcançado/da contribuição dos financiamentos para o desenvolvimento [sobre emprego, renda e demais indicadores sociais e econômicos (produtividade do trabalho e da produção, nível de investimento, sustentabilidade, evolução das exportações)];</li> <li>b. Relatórios de Gestão: contendo as metas estabelecidas, as ações realizadas e os resultados alcançados ao longo do exercício.</li> </ul>
<b>Participação social</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Existência de espaços institucionalizados e adoção de medidas para incentivar a participação social;</li> <li>b. Presença da sociedade civil nos Conselhos.</li> </ul>

Fonte: Elaborado pela autora a partir das informações disponíveis em BNDES (2021c).

Os dados coletados por meio do roteiro de observações serão tabulados em planilha do *Microsoft Excel*. A seguir, será realizada uma análise que esmiuçar as informações encontradas, buscando identificar a ocorrência ou não dos indicadores estabelecidos no protocolo observacional, a fim de descrever a situação em que se encontram as diferentes instituições da amostra em termos de transparência. Os dados serão classificados conforme realizado em Zuccolotto e Teixeira (2017), de modo que a constatação da disponibilidade de determinado item do roteiro de observações no *site* da instituição será registrada com o

número 1 (um) que, portanto, corresponde a “sim”, ou a “presença”, e itens indisponíveis nos *sites* serão registrados com o número 0 (zero), correspondente a “não”, ou “ausência”. Dessa forma será possível verificar sobre quais aspectos os BD e as AF brasileiros apresentam maior ou menor disponibilização de informações.

As informações sobre a transparência do BNDES servirão como referência para a consecução de análise comparativa entre os dados de transparência dos bancos e agências estaduais. Conforme discutido no referencial teórico da presente pesquisa, o BNDES promoveu significativos avanços na transparência sobre seus aspectos institucionais e relativos à gestão dos recursos públicos nos últimos anos, sendo inclusive considerado mais transparente que os bancos de desenvolvimento de outros países pelo mundo (MORAIS *et al.*, 2019). Portanto, espera-se que as informações sejam apresentadas pelo BNDES em maior volume e com mais qualidade do que as outras instituições da amostra. Ainda, o comparativo em relação ao BNDES permitirá verificar em que passo encontram-se as instituições públicas de fomento estaduais no sentido de assumirem condutas mais transparentes.

### **3.3.1 Os indicadores de transparência do protocolo de observação**

Conforme ilustrado no Quadro 8, o protocolo de observação é composto por 33 (trinta e três) itens distribuídos entre 8 (oito) pilares sobre projetos de investimento, clientes e relacionados à concessão de crédito. A seguir, esses itens serão apresentados e brevemente discutidos para facilitar o entendimento sobre quais aspectos se dirigirão as buscas nos portais de cada BD e AF da amostra do estudo.

No pilar das Políticas e Diretrizes serão buscados documentos contendo as políticas de Gestão de Risco e de Transparência ou de Divulgação de Informações. O intuito é verificar se os papéis, responsabilidades e orientações encontram-se disponíveis e formalizados por meio de políticas corporativas. Portanto, ainda que sejam identificados procedimentos de divulgação de informações ou de administração dos riscos, caso esses não estejam consolidados em documento – como é feito pelo BNDES – os itens serão considerados indisponíveis. Outro item do pilar é a disponibilização de informações sobre o conjunto de normas e práticas de *compliance* efetivamente aplicadas pelas instituições. Os itens dão indícios do compromisso dos BD e AF com a transparência e a gestão da coisa pública.

Os itens que compõem o pilar Institucional consistem em analisar a divulgação de informações organizacionais dos BD e das AF, complementando o primeiro pilar. Portanto, dão ênfase à transparência sobre as funções, competências e estrutura organizacional das

instituições, e também da agenda do seus respectivos Presidentes. Ainda, serão observadas informações relacionadas à Lei de Acesso a Informação, incluindo a lista de informações classificadas sob sigilo; os resultados das auditorias realizadas; os processos de envio de reclamações, relatórios de denúncias e horários de atendimento; entre outros temas tratados na legislação. Embora não se limite aos preceitos estabelecidos pela LAI, a verificação dos termos estabelecidos por ela no presente estudo pode fornecer indícios sobre a proatividade das instituições em dar transparência a informações importantes que sejam de interesse geral.

O pilar das Finanças e Empregos e o pilar de Informações do portfólio são compostos por itens relacionados à transparência na utilização e aplicação dos recursos públicos sob a gestão das instituições da amostra. Dado que esses recursos vêm, majoritariamente, do Estado e seus contribuintes, os itens buscam verificar a divulgação dos salários e benefícios oferecidos aos funcionários; de informações referentes a convênios, despesas, contratos e licitações; dos detalhes da origem dos recursos financeiros recebidos; e os percentuais de taxa de inadimplência. Já os itens do pilar de Informações do portfólio são referentes aos tipos de fundos de investimento atualmente e anteriormente investidos pelos BD e pelas AF e, também, o acesso dos clientes a informações necessárias à contratação do financiamento. Qualquer cidadão interessado deve conseguir acessar com facilidade informações sobre a concessão de crédito – principal produto dos BD e AF – e a carteira de investimentos dessas instituições, incluindo demonstrações financeira, políticas, taxas, entre outros.

No pilar dos Dados dos clientes, os itens dão ênfase à identificação detalhada dos clientes das instituições financeiras de fomento da amostra. O acesso a informações sobre os clientes ou empresas beneficiados pelos financiamentos, incluindo o porte e o setor de atividade de cada um, auxilia na promoção da transparência sobre para quem estão sendo destinados os recursos públicos geridos pelos BD e pelas AF.

Nessa mesma linha, os itens do pilar dos Dados das operações buscam a transparência nos processos de avaliação do crédito. Portanto, é verificada a divulgação de informações relacionadas aos projetos financiados pelos BD e AF, como os objetivos pretendidos, a localização do empreendimento e as etapas em que eles se encontram. Quanto as operações, os itens incluem a disponibilidade de medidas de transparência sobre os valores contratados, as garantias oferecidas, as taxas de juros aplicadas e o prazo para pagamento do crédito obtido. Complementando o item relacionado à identificação de documento contendo a Política de Gestão de Riscos dos bancos e agências estabelecido no pilar de Políticas e Diretrizes, será

verificado se as instituições concedem acesso às suas medidas para identificar, gerir e mitigar os riscos associados às operações de crédito.

O pilar Impacto buscará, a partir da verificação da publicação do Relatório de Gestão e do Relatório de Efetividade, identificar se as instituições da amostra mantêm consolidadas em documentos formais as metas estabelecidas, as ações realizadas e os resultados alcançados a partir da concessão de financiamentos. Permitem verificar se os BD e AF têm acompanhado o impacto para o desenvolvimento socioeconômico regional, de modo a melhorar seus métodos de atuação conforme a necessidade. Também, possibilitam avaliar a qualidade das decisões tomadas e da aplicação dos recursos públicos pelas instituições.

Por fim, os itens do pilar da Participação social abrangem a identificação de movimentos de aproximação dos BD e das AF com a sociedade. Quanto mais transparentes e abertas à participação dos cidadãos, melhores tendem a ser as condutas e decisões relacionadas à utilização dos recursos das instituições. Portanto, será verificada a existência de espaços institucionalizados e adoção de medidas para incentivar a participação social, bem como a presença da sociedade civil nos Conselhos.

## 4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Os tópicos a seguir apresentarão a análise descritiva dos indicadores correspondentes a cada um dos 8 (oito) pilares estabelecidos no roteiro de observação. As tabelas conterão valores relativos à quantidade e ao percentual de cada um dos 33 (trinta e três) itens do roteiro registrados com “sim”, ou “presença”, a partir das visitas aos portais na *internet* dos Bancos de Desenvolvimento e das Agências de Fomento que compõem a amostra deste trabalho. Serão apresentados tanto os valores gerais, abrangendo todas as instituições, como também os valores segmentados, havendo separação entre os números verificados nos 3 (três) BD regionais e nas 15 (quinze) AF. Dessa forma será possível realizar um diagnóstico da transparência dos BD e das AF brasileiros e perceber as diferenças, em termos de transparência, que existem nesses dois tipos distintos de instituições públicas de fomento. As médias da quantidade de “sim” e do percentual geral dos BD e das AF serão apresentadas nas tabelas a fim de proporcionarem uma visão ampliada dos resultados encontrados em cada pilar.

### 4.1 POLÍTICAS E DIRETRIZES

A análise do pilar de Políticas e Diretrizes (Tabela 1) demonstra a disponibilização dos itens estabelecidos no roteiro de observações pela maioria das instituições da amostra. Com média de 89% de divulgação de informações relativas às políticas de Gestão de Riscos e de Transparência e dos procedimentos voltados à prevenção, detecção e remediação de atos que possam comprometer sua integridade, as Agências de Fomento foram as que mais se destacaram nesse quesito. Mas, dado que são apenas 3 (três) BD compondo a amostra, a média de 2 (dois) na quantidade de “sim” verificados nessas instituições também pode ser considerada alta.

O BNDES entende que estabelecer políticas consolidadas de transparência e gestão de riscos e mecanismos de *compliance* incorporando princípios de ética, integridade e conformidade corporificam o compromisso do banco na expansão da transparência de suas atividades e na execução de boas práticas de governança (BNDES, 2021f). Portanto, o banco divulga em seu portal documento contendo iniciativas específicas e concretas das práticas de transparência de informações relativas ao seu funcionamento e às suas operações, o que possibilita o acompanhamento de suas atividades pela sociedade. Ainda, o BNDES demonstra como são geridos os principais riscos aos quais a instituição está exposta e os processos

implementados para mitigá-los. Em relação à questão de ética e *compliance*, o banco destaca os diversos avanços promovidos nos últimos 20 anos no sentido de construir um ambiente cada vez mais íntegro. Atualmente, conta com políticas anticorrupção, de *compliance*, de conduta e integridade e de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, além de divulgar normas e procedimentos sobre as ações adotadas para prevenção de fraudes e desvios, voltadas tanto para o público interno quanto externo.

No caso das instituições analisadas, e em comparação àquilo que é divulgado pelo BNDES, todas disponibilizam em seu portal um documento contendo a política de Gestão de Riscos implementada. Quanto à política de Transparência ou de Divulgação de Informações, apenas 5 (cinco) delas ainda não divulgam um documento consolidado sobre a questão. Em relação às ações de *compliance* os resultados mostraram-se similares, e 15 (quinze) instituições já divulgam os procedimentos adotados. Ocorre que legislações em vigor no Brasil – como a Lei n. 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação) e a Lei n. 13.303/2016 (Lei das Estatais) – instituíram normas relacionadas à governança corporativa, transparência e *compliance*, com o objetivo de contribuir para o aperfeiçoamento da atuação das instituições públicas. Dentre as imposições estabelecidas, destaca-se a obrigatoriedade de que todas as entidades tenham em sua estrutura áreas, políticas e práticas institucionalizadas voltadas à Gestão de Riscos, de Transparência e de Controles Internos.

Cabe ressaltar que em alguns casos, como no Bandes e no BRDE, verificou-se que apesar de existirem ações de prevenção e de divulgação de informações, as medidas de transparência e *compliance* não estavam consolidadas em um documento formal. De modo que o modelo de referência de transparência seguido no presente estudo é aquele adotado pelo BNDES, e como não havia um documento contendo as diretrizes a serem seguidas por tais instituições, nesses casos os itens foram considerados indisponíveis para os fins da análise. Portanto, é importante salientar que informações registradas como ausentes após as visitas aos portais das instituições não são, necessariamente, inexistentes. A disponibilização insuficiente de determinada informação buscada pode significar apenas a ocorrência de um problema de transparência, e não a ausência completa de mecanismos de combate a fraudes, gerenciamento de riscos e de divulgação por parte dos BD e das AF.

Embora os BD e as AF estejam obrigadas a seguir determinações legais que tratam sobre os aspectos do pilar de Políticas e Diretrizes, os resultados revelam que nem todos divulgam essas informações em conformidade com a legislação pública. Apesar do tempo decorrido desde o início da vigência das leis, existem instituições que ainda hoje apresentam

dificuldades e precisam de ajustes para efetivamente cumpri-las. Este é um ponto a ser observado porque, conforme argumentado por Stiglitz (1999b), apenas o compromisso com a transparência é capaz de reduzir as assimetrias informacionais entre cidadãos e agentes estatais, de maneira a minimizar falhas de gestão e possibilitar o exercício de maior controle sobre as ações empreendidas no setor público. Assim como ocorre no BNDES (2021f), é a partir de iniciativas que passam pela divulgação de políticas e ações tão importantes para o funcionamento das instituições que é corporificado o compromisso na expansão da transparência de suas atividades e na execução de boas práticas de governança.

**Tabela 1 - Pilar das Políticas e Diretrizes**

Políticas e Diretrizes	Geral		Bancos de Desenvolvimento		Agências de Fomento	
	Qtd. SIM	%	Qtd. SIM	%	Qtd. SIM	%
Disponibilização da Política de Gestão de Riscos.	18	100	3	100	15	100
Disponibilização da Política de Transparência ou de Divulgação de Informações.	13	72	2	67	11	73
Ações de <i>Compliance</i> : abrangendo procedimentos voltados à prevenção, detecção e remediação de atos que possam comprometer a integridade da instituição.	15	83	1	33	14	93
<b>Média</b>	<b>15</b>	<b>85</b>	<b>2</b>	<b>67</b>	<b>13</b>	<b>89</b>

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados da pesquisa.

## 4.2 INSTITUCIONAL

A estrutura organizacional e o organograma, contendo os principais cargos e seus respectivos ocupantes encontram-se disponíveis para consulta no *site* do BNDES. É possível ainda acessar com detalhes as funções e competências a serem desempenhadas por cada setor do banco. A análise dos itens estabelecidos no roteiro de observações no pilar Institucional (Tabela 2) revela que todas as instituições da amostra também disponibilizam em seus portais essas informações. A divulgação dessas informações possibilita o acesso e o controle social sobre a gestão pública, o que, conforme Bento e Bringel (2014), ajuda a dirimir a politização indevida das instituições.

Por outro lado, a divulgação da agenda do presidente demonstra ser um obstáculo à transparência dos BD e das AF. Embora essa já seja uma informação facilmente encontrada no portal do BNDES, apenas 1 (um) dos bancos e 3 (três) das agências de fomento da amostra publicam diariamente os compromissos públicos do seu presidente. Vale mencionar que a Lei

n. 12.813/2013 estabelece que a agenda das autoridades do poder executivo federal de autarquias, fundações públicas, empresas públicas ou de sociedades de economia mista seja divulgada, diariamente, por meio da *internet*. Estados brasileiros também já contam com legislações próprias similares aprovadas. Essas são ações que buscam promover a transparência, uma vez que possibilitam o acesso às atividades dos agentes públicos por qualquer pessoa.

Questões como os mecanismos para solicitação de acesso à informação, os processos para envio de reclamações, os horários de atendimento, informações sobre auditorias realizadas e a divulgação de relatórios de denúncias já são determinadas pelos artigos da LAI e cumpridas pelo BNDES. A maioria das instituições da amostra também disponibilizam tais informações, demonstrando estarem alinhadas com as normas impostas por legislações em vigor. A transparência das AF se destaca em relação a dos BD no item do roteiro de observações que trata de temas específicos sobre a LAI.

O BNDES divulga as informações classificadas e desclassificadas nos últimos doze meses no âmbito da instituição, além dos formulários e recursos referente a pedidos de desclassificação. Entre as instituições da amostra, apenas 7 (sete) disponibilizam uma relação de documentos classificados ou desclassificados em algum grau de sigilo, nos termos da legislação. Os BD se destacam em relação às AF na transparência desse item, visto que apenas 1 (um) deles não divulga tais informações em seu portal.

Em razão do BNDES ter servido como modelo institucional para a criação dos BD estaduais (BNDE, 1963), esperava-se que os resultados do pilar Institucional indicassem certa conformidade entre as normas incorporadas por estas instituições e aquelas do BNDES. Com exceção dos itens referentes à agenda do presidente e a informações classificadas, essa foi, de fato, a realidade verificada nos BD e nas AF da amostra.

Assim como no pilar das Políticas e Diretrizes, os resultados do pilar Institucional também evidenciam a importância da introdução de legislações públicas para a promoção da transparência nas instituições da amostra. Vale mencionar que apesar do caráter público e privado dos BD e das AF, estas entidades estão subordinadas à LAI, conforme já evidenciado no estudo de Bento e Bringel (2014).

**Tabela 2 - Pilar do Institucional**

Institucional	Geral		Bancos de Desenvolvimento		Agências de Fomento	
	Qtd. SIM	%	Qtd. SIM	%	Qtd. SIM	%
Funções e competências da instituição.	18	100	3	100	15	100
Estrutura organizacional com os principais cargos e seus ocupantes.	18	100	3	100	15	100
Agenda do presidente.	4	22	1	33	3	20
Informações referentes ao resultado de inspeções e auditorias realizadas.	18	100	3	100	15	100
Disponibilização do processo de envio de reclamações e relatórios de denúncias, horários de atendimento.	18	100	3	100	15	100
Sobre a LAI: temas tratados na lei, os procedimentos para solicitação de acesso através da Transparência Passiva e mecanismos recursais, estatísticas de acesso, entre outros dados.	15	83	1	33	14	93
Informações classificadas: lista das informações que foram classificadas em algum grau de sigilo, de acordo com a legislação aplicável.	7	39	2	67	5	33
<b>Média</b>	<b>14</b>	<b>78</b>	<b>2</b>	<b>76</b>	<b>12</b>	<b>78</b>

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados da pesquisa.

### 4.3 FINANÇAS E EMPREGOS

A análise do pilar das Finanças e Empregos (Tabela 3) também revela o impacto das legislações para a promoção da transparência nas instituições públicas de fomento. Conforme previsto na LAI, informações referentes aos convênios, despesas, licitações e contratos devem obrigatoriamente ser disponibilizadas nos portais das autarquias, empresas públicas, fundações públicas e sociedades de economia mista. Nesse sentido, o BNDES disponibiliza àqueles que trabalham ou prestam serviço para o banco um guia contendo as diretrizes de relacionamento com seus fornecedores credenciados. O documento firma o compromisso da instituição em atender às obrigações emanadas pelos diversos órgãos de controle, supervisão e gestão. Estão disponíveis para consulta no *site* do BNDES todos os contratos, os processos licitatórios, informações sobre receitas, despesas e transferências de recursos financeiros. Os demais BD e AF da amostra também dispõem de áreas específicas nos seus portais para a divulgação desses itens.

O BNDES dispõe de diversas fontes de recursos para conceder financiamento de longo prazo e realizar investimentos em todos os segmentos da economia brasileira, todas detalhadamente apresentadas no *site* da instituição. O banco especifica o local de origem do

recurso – entre fontes governamentais e captações externas –, o montante (em R\$) das obrigações com cada fonte e a porcentagem que esse valor corresponde dentre todas as suas fontes de recursos. Os percentuais são apresentados em um gráfico onde é possível identificar a parcela que cada fonte de recurso representa na estrutura de *funding* do banco, bem como as variações desses valores nos últimos 5 (cinco) anos.

Dentre os BD da amostra, constatou-se que nenhum apresenta tais informações de forma detalhada. O BDMG, por exemplo, embora divulgue informações sobre a captação de recursos no Relatório de Sustentabilidade da instituição, não detalha qual o montante obtido a partir de cada fonte e nem a origem dos recursos. Nas AF não foi diferente, cabendo apenas destacar a disparidade da Desenhahia. Assim como verificado no BNDES, a Desenhahia disponibiliza a proveniência, os valores e os percentuais obtidos a partir de cada uma das suas fontes de recursos, bem como informações sobre os fundos geridos pela instituição.

Souza *et al.* (2021) identificaram que os BD e as AF constituem entidades que detêm capital próprio reduzido e são fortemente dependentes de medidas governamentais voltadas à disponibilização de recursos públicos para o fomento de sua atividade produtiva. Caberia, portanto, a todas as instituições da amostra seguir o modelo de divulgação e prestação de contas verificado na Desenhahia e no BNDES. Porém, os resultados obtidos evidenciam uma falta de transparência que, alinhada ao exposto por Mohallem, Vasconcelos e France (2017), impede que os cidadãos – principais contribuintes do Estado – e demais órgãos de fiscalização estejam cientes e exerçam controle sobre o montante de verbas públicas alocado nos bancos e agências.

Apesar do entendimento já assentado pelo STF e pelo Superior Tribunal de Justiça – anteriormente mencionado – de que publicar informações sobre salários dos servidores representa um meio de concretização da transparência administrativa (BRASIL, 2019), nenhum dos BD da amostra disponibiliza essas mesmas informações de forma individualizada. Apenas 6 (seis) AF publicam as remunerações e benefícios oferecidos a seus funcionários e diretores de maneira similar a do BNDES, que permite a consulta dos contracheques contendo valores, nomes e cargos/funções de cada empregado. Dentre as AF que não dão transparência a essa questão, cabe destacar a justificativa apresentada pelo Badesc. A instituição afirma que por atuar em regime de concorrência, é enquadrada na exceção legal prevista no §1º do art. 6º, c/c §3º do art. 8º, do Decreto Estadual 1.048/2012 e que, portanto, pode se eximir da obrigação de divulgar informações relativas à remuneração de seus colaboradores. A justificativa apresentada por essa e, muitas vezes, por outras

instituições públicas de fomento vai de encontro ao que argumentam Bento e Bringel (2014). Segundo os autores, o objetivo precípua de BD e AF não é concorrer no mercado ou gerar lucro, mas sim executar uma política pública de desenvolvimento socioeconômico. Portanto, por desempenharem função pública, essas instituições estariam impedidas do afastamento total da aplicação da LAI e do princípio da publicidade previsto na CF/88.

Embora fundamentais para a visualização e o acompanhamento da saúde financeira da instituição, os percentuais de taxa de inadimplência não vêm sendo publicados, principalmente, pelas AF da amostra. A análise revela que 2 (dois) dos 3 (três) BD investigados publicam em relatórios anuais o percentual de valores a receber em atraso, mas que apenas 3 (três) das AF divulgam essa mesma informação.

Autores como Teixeira (1978) e Salviano Junior (2004) evidenciaram o impacto das taxas de inadimplência no desempenho e manutenção dos BD. Ambos deram destaque em seus estudos para a falta de controle e de medidas que visassem evitar os elevados percentuais de inadimplentes nessas instituições, além de incluírem esse fator entre as razões que levaram-nas à um desempenho insatisfatório e ao seu deprecimento. Nas instituições atuais, a transparência ativa dessa informação serviria como aliada para evitar que os erros cometidos no passado fossem repetidos, e também para que BD e AF tivessem sua saúde financeira mantida constantemente sob o controle e avaliação de diversos atores. Por isso, a ausência verificada na maioria dos portais revela-se bastante problemática.

**Tabela 3 - Pilar das Finanças e Empregos**

Finanças e Empregos	Geral		Bancos de Desenvolvimento		Agências de Fomento	
	Qtd. SIM	%	Qtd. SIM	%	Qtd. SIM	%
Divulgação detalhada das fontes de recursos da instituição.	1	6	0	0	1	7
Informações sobre salários e benefícios oferecidos a funcionários e diretores.	6	33	0	0	6	40
Divulgação do percentual de taxa de inadimplência.	5	28	2	67	3	20
Convênios: informações sobre os repasses e transferências de recursos financeiros efetuados.	18	100	3	100	15	100
Despesas: informações sobre a execução orçamentária e financeira detalhada.	18	100	3	100	15	100
Licitações e contratos: informações sobre licitações e contratos de compras realizados.	18	100	3	100	15	100
<b>Média</b>	<b>11</b>	<b>61</b>	<b>2</b>	<b>61</b>	<b>9</b>	<b>61</b>

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados da pesquisa.

#### 4.4 INFORMAÇÕES DO PORTFÓLIO

A análise do pilar das Informações do portfólio (Tabela 4) demonstra que nesse aspecto os BD e as AF apresentam transparência parecida em relação aos itens determinados no roteiro de observação. Os dois tipos de instituição financeira de fomento apresentaram média de 50% quanto a divulgação dos pontos buscados em suas páginas na *internet*.

O BNDES, por meio de sua subsidiária BNDESPar, apoia diversos tipos de fundos de investimento em participações e projetos, de crédito corporativo e em infraestrutura. A instituição afirma que as demonstrações financeiras e os regulamentos que estabelecem a política de investimentos, taxas, prazos, responsabilidades, relações entre investidores, gestores e administradores e outros aspectos de cada fundo podem ser acessados no *site* da Comissão de Valores Mobiliários (CVM). A carteira de investimentos da BNDESPar está disponível no portal do banco, contendo informações como o fundo e o tipo de fundo, o valor investido, o percentual de participação do BNDES no fundo, o percentual de participação do fundo na carteira de renda variável do Sistema BNDES e os gestores escolhidos a partir de processo seletivo para administrá-los. Podem ser consultados todos os dados de 2012 até 2021. Quanto aos BD e as AF da amostra, a coleta de dados revelou que nenhum deles disponibiliza em seu portal informações tão completas sobre as empresas e fundos atualmente ou anteriormente investidos.

Por outro lado, tanto os BD como as AF divulgam detalhadamente informações necessárias para a contratação de financiamento. Constam nos portais, os objetivos das linhas de crédito e a quem se destinam, as condições financeiras aplicáveis, a documentação exigida e outras orientações para a obtenção do crédito. A transparência dos aspectos desse item é importante, porque, dado que a concessão de financiamento é o principal produto dos bancos e agências de fomento, é imprescindível que seus potenciais clientes possam acessar tais informações quando quiserem.

**Tabela 4 - Pilar das Informações do portfólio**

(continua)

Informações do portfólio	Geral		Bancos de Desenvolvimento		Agências de Fomento	
	Qtd. SIM	%	Qtd. SIM	%	Qtd. SIM	%
Informações sobre todas as empresas e fundos atualmente ou anteriormente investidos - incluindo o valor total e a natureza do apoio financeiro.	0	0	0	0	0	0

**Tabela 4 – Pilar das Informações do portfólio**

(conclusão)

Informações do portfólio	Geral		Bancos de Desenvolvimento		Agências de Fomento	
	Qtd. SIM	%	Qtd. SIM	%	Qtd. SIM	%
Informações necessárias à contratação do financiamento: objetivo das linhas de crédito e a quem se destinam, as condições financeiras aplicáveis, a documentação exigida e orientações para a obtenção do financiamento.	18	100	3	100	15	100
<b>Média</b>	<b>9</b>	<b>50</b>	<b>1</b>	<b>50</b>	<b>7</b>	<b>50</b>

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados da pesquisa.

#### 4.5 DADOS DOS CLIENTES

A análise do pilar dos Dados dos clientes (Tabela 5) revela não haver transparência sobre aspectos que buscam identificar para quem são destinados os recursos públicos sob a gestão dos BD e das AF. Nenhuma das entidades abordadas apresenta informações detalhadas contendo os nomes e o porte de cada cliente/empresa beneficiados pelo crédito, tampouco os setores em que suas atividades estão concentradas. Nelas prevalece o argumento outrora citado de que a privacidade dos indivíduos e seu direito ao sigilo bancário devem ser priorizados em detrimento da transparência na destinação dada aos recursos públicos (BENTO; BRINGEL, 2014).

Entretanto, o BNDES segue pelo caminho oposto. Recentemente o banco consolidou suas estatísticas operacionais em um painel interativo disponível no *site* da instituição, com diversas opções de filtros de pesquisa que, ao permitirem recortes por região, setor, tipo de operação e produto financeiro, facilitam a busca por informações. Os pontos de observação correspondentes ao pilar dos Dados de clientes podem ser encontrados em planilhas da instituição que, entre outras informações, contêm os nomes, o porte e a natureza jurídica das empresas e clientes beneficiados pelo crédito.

O Banes é a instituição que demonstrou estar mais próxima da transparência dada pelo BNDES. O banco disponibiliza o número de contratos e o valor (R\$ mil) aprovados por região, o número de contratos e o valor (R\$ mil) aprovados por setor, o número de contratos e o valor (R\$ mil) aprovados por objetivo e o número de contratos e o valor (R\$ mil) aprovados por porte. Ainda assim, como pode ser observado, os dados são apresentados apenas de forma geral, sem individualizar as informações sobre os clientes e as operações realizadas. Os demais BD e AF da amostra simplesmente não trazem os dados consolidados dessa forma em seus respectivos *sites*.

Apesar do que prevê a perspectiva que justifica a criação dos BD e AF com base na existência de falhas de mercado (CUNHA; CARVALHO; PRATES, 2018), os resultados observados no pilar dos Dados dos clientes não garantem que essas instituições estejam ofertando crédito para setores e modalidades preteridos pelas instituições financeiras privadas. Não há como mensurar se suas operações vêm sendo direcionadas para cumprir o objetivo precípua de induzir o desenvolvimento socioeconômico regional. Ao contrário, a ausência de transparência sobre quem são seus beneficiários colocam em xeque a atuação dessas instituições.

Os resultados indicam a manutenção de práticas pautadas na opacidade e no sigilo nos BD e AF brasileiros. Conforme já discutido no estudo de Bento e Bringel (2014), entidades constituídas como empresas públicas ou sociedades de economia mista valem-se do seu caráter público-privado pelos atores políticos, de forma a contornar demandas por mais transparência e divulgação de informações acerca dos seus clientes. Assim, conforme destacam autores como Kondo *et al.* (2002) e Torres Filho e Costa (2012), conseguem se manter insulados o suficiente para utilizar critérios nebulosos – e por vezes, políticos – na escolha daqueles que recebem os empréstimos.

**Tabela 5 - Pilar dos Dados dos clientes**

Dados dos clientes	Geral		Bancos de Desenvolvimento		Agências de Fomento	
	Qtd. SIM	%	Qtd. SIM	%	Qtd. SIM	%
Identificação de quem são os clientes/empresas beneficiados.	0	0	0	0	0	0
Informações sobre o setor e subsetor de atividade dos clientes/empresas.	0	0	0	0	0	0
Informações sobre o porte do cliente (micro, pequena, média ou grande).	0	0	0	0	0	0
<b>Média</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados da pesquisa.

#### 4.6 DADOS DAS OPERAÇÕES

A análise do pilar dos Dados das operações (Tabela 6) é similar aquela verificada no pilar dos Dados dos clientes (Tabela 5), demonstrando a falta de transparência dos BD e das AF brasileiros também sobre seus processos de avaliação do crédito. Em geral, mais uma vez não foram percebidas diferenças significativas entre a divulgação de informações desses dois tipos distintos de instituições públicas de fomento.

O BNDES fornece uma visão abrangente sobre suas operações de financiamento e sua política de crédito. Informações sobre os contratos do banco, como taxas de juros, prazos de

pagamento e garantias das operações podem ser visualizadas sem dificuldade no próprio *site* da instituição. É possível, inclusive, consultar todos os detalhes dos principais projetos financiados em todo o Brasil desde 2002. A comparação entre a transparência dada pelo BNDES e as demais instituições públicas de fomento do Brasil revela o atraso destas últimas nesse aspecto.

A partir das visitas aos portais constatou-se que informações que especificam os objetivos e a localização de cada projeto, bem como o prazo de pagamento de cada operação, o valor contratado e as garantias oferecidas pelos clientes não são divulgadas por nenhuma das instituições que compõem a amostra do estudo. Também não foram encontradas informações sobre o andamento e a execução de cada projeto apoiado a partir dos recursos públicos ofertados pelos bancos e agências. Apenas as taxas de juros cobradas em cada linha de financiamento são disponibilizadas por todas as instituições analisadas.

A mitigação de riscos pode ser definida como uma política e estratégia utilizada pelas empresas para identificar os riscos a que estão sujeitas e agir de maneira preventiva no sentido de minimizar seus impactos nas operações. Como os riscos estão associados a possibilidades de ocorrência de perdas resultantes de diversas variáveis, é fundamental que as instituições demonstrem seu compromisso não somente em identificá-los, mas também em tornar públicas as medidas adotadas para geri-los e mitigá-los.

O BNDES já adota essa postura e divulga com detalhes o modo como administra os principais riscos aos quais está exposto, além de permitir que o processo de controle interno implementado para mitigá-los sejam conhecidos. As informações incluem descrição sobre cada risco, as medidas utilizadas para que sejam geridos e quais as equipes envolvidas nesse processo. Dentre as instituições da amostra, todos os BD disponibilizam o modo como os riscos são mitigados nas operações realizadas. Embora também já esteja presente nos *sites* da maioria (80%) das AF, ainda existem aquelas que não dão transparência a essa informação.

Os resultados obtidos na análise do pilar evidenciam a ausência de informações detalhadas sobre os projetos apoiados a partir das operações, dificultando o controle sobre a principal atividade realizada pelos BD e AF: a concessão de empréstimos. Constatou-se que a falta de transparência resulta na perda do controle sobre o destino e a aplicação dos recursos públicos deslocados para essas instituições. A promoção da transparência e do acesso às informações das operações dos BD e AF deveriam incluir mecanismos de prestação de contas à sociedade e ao controlador, conforme já evidenciado no estudo de Cunha, Carvalho e Prates (2014),

Assim como observado no pilar dos Dados dos clientes, não é possível avaliar se os objetivos que norteiam a atuação dos bancos e agências, tendo como base as falhas de mercado (CUNHA; CARVALHO; PRATES, 2018), vêm sendo atingidos. Apesar do que argumentam Cavalcante (2007) e Souza (2018), devido à não disponibilização de informações sobre os objetivos, o andamento e a execução dos projetos e da localização dos empreendimentos realizados, torna-se impossível mensurar se as instituições financeiras com sedes regionais são de fato mais integradas com a realidade local e comprometidas com o progresso da economia regional. Permanece, por exemplo, a dúvida sobre se os desequilíbrios inter-regionais devido à maior oferta de crédito para regiões já urbanizadas, enquanto áreas periféricas e rurais são preteridas, vêm sendo mitigados.

**Tabela 6 - Pilar dos Dados das operações**

Dados das operações	Geral		Bancos de Desenvolvimento		Agências de Fomento	
	Qtd. SIM	%	Qtd. SIM	%	Qtd. SIM	%
Informações sobre os objetivos do projeto.	0	0	0	0	0	0
Divulgação do valor contratado em cada operação.	0	0	0	0	0	0
Localização do empreendimento a ser realizado.	0	0	0	0	0	0
Divulgação das garantias oferecidas.	0	0	0	0	0	0
Informações sobre prazo de pagamento.	0	0	0	0	0	0
Informações sobre o andamento e a execução do projeto.	0	0	0	0	0	0
Informações sobre taxa de juros.	18	100	3	100	15	100
Disponibilização das medidas adotadas para mitigação de risco nas operações realizadas.	15	83	3	100	12	80
<b>Média</b>	<b>4</b>	<b>23</b>	<b>1</b>	<b>25</b>	<b>3</b>	<b>22</b>

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados da pesquisa.

#### 4.7 IMPACTO

A análise do pilar de Impacto (Tabela 7) revela uma disparidade entre a transparência dos BD e das AF em relação aos itens estabelecidos no roteiro de observação. Enquanto a média de BD que apresentaram os relatórios de Gestão e de Efetividade nos seus portais foi de 83%, apenas em 30% dos *sites* das AF esses documentos foram encontrados. Sucessoras dos BD cujas atividades foram encerradas em decorrência de anos de más práticas bancárias e administrativas (SALVIANO JUNIOR, 2004), esperava-se que as AF apresentassem resultados mais satisfatórios. Porém, vale dizer, a simples verificação da disponibilização ou não dos relatórios de Efetividade e Gestão pelos BD e AF realizada não nos permite afirmar

se as instituições apenas não estão divulgando para a sociedade informações sobre seus impactos, metas e resultados alcançados – um problema de transparência – ou se sequer estão realizando esse tipo de acompanhamento sobre os projetos que apoiam.

O Relatório de Efetividade deve trazer dados e descrição resumida dos impactos alcançados e da contribuição dos financiamentos concedidos para o desenvolvimento regional. Nesse documento o BNDES reforça seu compromisso com a transparência e o impacto das ações da instituição. Além de divulgar os resultados, o relatório publicado anualmente desde 2016 contém informações como a quantidade de empresas que acessaram as linhas de crédito, quanto de energia foi gerada e a quantidade de escolas, hospitais e outras construções proporcionadas pelos projetos apoiados pelo BNDES. Nos portais das instituições da amostra foi verificado que 2 (dois) dos 3 (três) BD também divulgam seu Relatório de Efetividade. O Bades não divulga essas informações consolidadas em um documento, e apenas apresenta alguns casos de sucesso. Já entre as AF, apenas duas disponibilizam esse relatório. No caso da Desenvolve SP – uma das AF que teve esse item do roteiro registrado como indisponível – apesar de existir um Relatório de Impactos e Atividades no *site* da instituição, o documento não é atualizado desde 2017. Uma vez que os projetos apoiados pelas IFD devem resultar em impactos socioeconômicos regionais significativos, é imprescindível que estas informações estejam disponíveis para o acesso da sociedade e dos controladores (CUNHA; CARVALHO; PRATES, 2018). Em consonância com Kenny (2020), a transparência dos projetos já realizados e dos resultados obtidos permite que clientes em potencial sejam capazes de projetar as vantagens em contratar o financiamento com a instituição, aumentando o fluxo de projetos de qualidade.

O Relatório de Gestão é parte integrante das prestações de contas e deve conter as metas estabelecidas, as ações realizadas e os resultados alcançados pela instituição ao longo do exercício. O BNDES publica anualmente um Relatório Anual de Atividades, no qual apresenta os destaques de atuação do Banco, com ênfase nas dimensões econômica, social e ambiental, a partir dos capitais e perspectivas do Mapa Estratégico da empresa. Todos os 3 (três) BD disponibilizam esse documento contendo as informações requisitadas. Em contrapartida, nas AF o cenário é bem diferente e apenas 7 (sete) delas permite o acesso ao Relatório de Gestão através do seu *site*. Entre aquelas que tiveram esse item do roteiro de observação registrado como indisponível identificou-se que algumas não vêm apresentado o relatório de forma contínua e atualizada. Por exemplo, a última vez que a Badesul publicou Relatório de Gestão foi em 2014.

**Tabela 7 - Pilar de Impacto**

Impacto	Geral		Bancos de Desenvolvimento		Agências de Fomento	
	Qtd. SIM	%	Qtd. SIM	%	Qtd. SIM	%
Relatório de Efetividade.	4	22	2	67	2	13
Relatório de Gestão.	10	56	3	100	7	47
<b>Média</b>	<b>7</b>	<b>39</b>	<b>2</b>	<b>83</b>	<b>4</b>	<b>30</b>

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados da pesquisa.

#### 4.8 PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A análise do pilar da Participação social (Tabela 8) revela a falta de empenho dos BD e das AF na promoção de um ambiente institucional mais transparente, democrático e participativo. Os dados referentes a existência de espaços institucionalizados de participação da sociedade e a presença da sociedade nos Conselhos demonstram a manutenção dessas instituições como estruturas burocráticas insuladas.

Conforme defendido pelo Forus International (2020), é necessário que as instituições realizem consultas públicas sobre suas políticas e processos de tomada de decisão e que suas estruturas de governança incluam representantes da sociedade civil. Nesse sentido, visando aperfeiçoar suas práticas relativas à transparência e estabelecer contato direto com organizações da sociedade civil, desde 2014 o BNDES realiza fóruns, reuniões e ciclos de palestra. Nesses eventos os membros da alta administração e do corpo técnico do banco recebem membros da sociedade civil para tratar de temas relacionados às suas formas de atuação. Entre os 15 (quinze) BD e AF da amostra deste estudo, apenas a Desenhavia descreveu sobre a existência de espaços institucionalizados de participação da sociedade. Tal AF afirma promover fóruns e agendas para debater temas relevantes com a sociedade.

Em relação às nomeações de pessoal para a composição da Diretoria e dos Conselhos Administrativo e Fiscal dos BD e das AF, Romero (2017) reforça a importância de que sejam estabelecidas diretrizes transparentes e justas no processo de recrutamento. Nesse aspecto, todas as instituições da amostra divulgam no Estatuto Social suas políticas para a formação dos Conselhos. Porém, ainda que estejam previstos espaços a serem ocupados por membros independentes, não há indícios que estes sejam indivíduos de grupos da sociedade civil comprometidos com a representação dos reais interesses dos cidadãos.

Até mesmo o Estatuto do BNDES revela uma possível fragilidade que se mantém apesar dos consideráveis avanços rumo a uma conduta mais transparente da instituição. O documento prevê a presença de 11 (onze) membros, a serem indicados pelo Ministro de

Estado supervisor, pelo Ministro de Estado da Economia, pelo Ministro das Relações Exteriores e 1 (um) representante dos empregados ativos do BNDES. Também em outra instituição financeira de fomento da amostra, o Estatuto do BDMG prevê a presença de até 6 (seis) representantes do Acionista Controlador, 1 (um) representante dos empregados e no mínimo 2 (dois) membros independentes, sendo 1 (um) deles indicado pelos acionistas minoritários. A ausência de determinações mais específicas sobre o perfil dos indicados abre margem para a manutenção das práticas tradicionais de ocupação dos espaços burocráticos, lotados por representantes advindos da iniciativa privada e conforme o contexto político no poder, tal qual observado em Schmitt (2016).

**Tabela 8 - Pilar da Participação social**

Participação social	Geral		Bancos de Desenvolvimento		Agências de Fomento	
	Qtd. SIM	%	Qtd. SIM	%	Qtd. SIM	%
Existência de espaços institucionalizados de participação da sociedade.	1	6	0	0	1	7
Presença da sociedade nos Conselhos.	0	0	0	0	0	0
<b>Média</b>	<b>0,5</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0,5</b>	<b>3</b>

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados da pesquisa.

#### 4.9 TRANSPARÊNCIA ATIVA GERAL DOS BD E DAS AF

A Tabela 9 traz um panorama geral – em ordem decrescente – da transparência ativa verificada nos portais dos BD e das AF que compõem a amostra deste trabalho. A média de itens do roteiro de observação registrados como disponíveis nos portais das instituições foi de 15 (quinze), representando um percentual de cerca de 45%.

Apesar da análise individual de cada pilar do roteiro de observação por vezes ter identificado diferenças entre a transparência dos bancos e agências, é possível notar que, de modo geral, esses dois tipos de instituições financeiras mantiveram-se próximos no quantitativo de itens do roteiro disponibilizados nos seus *sites*. As 18 (dezoito) instituições analisadas oscilaram entre 17 (dezessete) e 13 (treze) itens registrados como disponíveis, não havendo predomínio de BD ou AF. Como pode ser percebido na Tabela 9, alguns BD mostraram maior transparência ativa que certas AF e vice-versa.

As instituições que apresentaram os melhores resultados foram o Bandes, a Goiás Fomento, a Desenhahia e a Desenvolve SP. O BRDE, a Desenvolve MT, a Afap e a Agefepe aparecem como as menos transparentes da amostra para os itens observados, apresentando resultados inferiores à media geral. Abaixo delas aparece ainda a Fomento PR, o destaque

negativo da amostra com resultados significativamente inferiores que as demais instituições analisadas.

**Tabela 9 - Transparência ativa geral dos BD e das AF**

<b>Instituição Financeira</b>	<b>Sigla</b>	<b>Quantidade de “Sim”</b>	<b>%</b>
Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo	Bandes	17	52
Agência de Fomento de Goiás	Goiás Fomento	17	52
Agência de Fomento do Estado da Bahia	Desenbahia	17	52
Agência de Fomento do Estado de São Paulo	Desenvolve SP	17	52
Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais	BDMG	16	48
Badesul Desenvolvimento S.A. – Agência de Fomento/RS	Badesul	16	48
Agência de Fomento do Estado do Amazonas	Afeam	16	48
Agência de Fomento do Estado do Rio de Janeiro	AgeRio	16	48
Agência de Fomento do Rio Grande do Norte	AGN	15	45
Agência de Fomento do Estado de Santa Catarina	Badesc	15	45
Agência de Fomento do Estado do Tocantins	Fomento TO	15	45
Agência de Fomento de Alagoas	Desenvolve AL	15	45
Agência de Fomento e Desenvolvimento do Estado do Piauí	Piauí Fomento	15	45
Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul	BRDE	14	42
Agência de Fomento do Estado de Mato Grosso	Desenvolve MT	14	42
Agência de Fomento do Amapá	Afap	14	42
Agência de Fomento do Estado de Pernambuco	Agefepe	14	42
Agência de Fomento do Paraná	Fomento PR	13	39
<b>MÉDIA</b>	<b>-</b>	<b>15</b>	<b>45</b>

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados da pesquisa.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado brasileiro atua na economia e no mercado de diversas formas, incluindo via instituições financeiras de desenvolvimento realizadoras de atividades de financiamento. Tendo os Bancos de Desenvolvimento e as Agências de Fomento como objeto, o presente estudo buscou observar a transparência dada por essas instituições às suas operações, caracterizadas por uma forte dependência do aporte financeiro do Estado. O objetivo principal consistiu na realização do diagnóstico da transparência ativa dos BD e das AF brasileiros. Centralizada em verificar a disponibilização de informações específicas nos *sites* institucionais, essa investigação possibilitou que fossem obtidos indicativos sobre a proatividade dos BD e das AF em conceder acesso às informações relacionadas à aplicação dos recursos públicos colocados sob sua gestão.

Os resultados evidenciam que, em termos de transparência, as instituições financeiras públicas de desenvolvimento do Brasil ainda são insuficientes. A partir das visitas dirigidas aos portais dos BD e AF, pôde-se constatar a ausência da maior parte das informações buscadas. Em geral, as instituições demonstram esforço apenas em cumprir a publicização de determinações impostas pelas legislações vigentes, enquanto informações relacionadas à identificação dos clientes, ao detalhamento dos projetos financiados, à destinação e as fontes dos recursos utilizados e à presença da sociedade na estrutura institucional permanecem indisponíveis. Essa postura está alinhada ao que Mettenheim (2010b) define como uma tendência das instituições à manutenção do insulamento burocrático, onde elites entrincheiradas adotam o sigilo como forma de manter o controle sobre nomeações e decisões referentes à aplicação dos recursos públicos.

A abertura e a disponibilização de informações são fundamentais para mitigar riscos a que estão sujeitos os BD e as AF, em especial aqueles relacionados a interferências na escolha dos projetos e clientes financiados. Não por acaso, Bento e Bringel (2014) destacam a transparência institucional, das operações e dos beneficiários como a maior aliada da sociedade e do controle externo para coibir a captura das IFD por grupos de interesses políticos e empresariais. Porém, a realidade encontrada nos BD e nas AF brasileiros é marcada pela ausência de informações importantes, que tornariam claros os critérios utilizados para definir a alocação das verbas estatais. Assim, embora sejam instituições financeiras públicas cujos deveres incluem a transparência, a prestação de contas e a responsabilização dos seus gestores, os BD e as AF pesquisados demonstram ainda ter um

longo caminho a percorrer no sentido de assumirem condutas condizentes aos valores democráticos e republicanos fundamentais que norteiam nossa sociedade.

A opção pelo comparativo com as diretrizes adotadas nos últimos anos pelo BNDES explicitou ainda mais o atraso das IFD do Brasil, em termos de transparência. Enquanto referência mundial em transparência (ROSSI, 2018), o BNDES demonstrou que apesar de ainda precisar de ajustes – principalmente na ampliação de espaços de participação da sociedade na estrutura do banco – a vasta publicização das suas atividades, políticas e processos decisórios já possibilitam que os agentes públicos responsáveis pelas decisões e a própria instituição venham a ser cobrados por suas ações. Havendo transparência, os controles se fortalecem.

Diante dos resultados, não há como afirmar que as IFD brasileiras estejam atuando para cumprir seu papel como indutoras do desenvolvimento socioeconômico regional, tampouco que seus processos decisórios se baseiam em garantir a sustentabilidade institucional. A escassez de informações disponibilizadas nos portais desperta dúvidas e desconfiças sobre a atuação dos BD e AF, uma vez que não são prestados esclarecimentos quanto a utilização dos recursos colocados sob sua gestão. Afinal, se não são disponibilizados detalhes sobre as operações realizadas, como avaliar se os projetos apoiados promoverão impactos na coletividade? Se não são divulgados os clientes para quem são destinados os recursos, como haverá controle sobre os alicerces que basearam a escolha? Como acompanhar a saúde financeira da instituição? Se não há transparência, os controles tornam-se frágeis.

Em especial mediante operações financeiras envolvendo verbas públicas, não cabe aos servidores ou particulares se opor à ideia de ter divulgadas informações relativas à contratação com a instituição pública. As linhas de crédito oferecidas pelos BD e AF brasileiros possuem condições mais vantajosas do que as ofertadas no mercado e são contratadas de forma voluntária por pessoas físicas ou jurídicas, o que é utilizado por Bento e Bringel (2014) para sustentar que cabe aos sujeitos aceitar o ônus dessa relação, dentre os quais a transparência. Outro fator que corrobora com o argumento que prioriza os interesses da coletividade em detrimento dos individuais, é o fato de que os projetos apoiados pelas instituições financeiras de fomento não estão limitados aos interesses daquele que contrata, já que também devem resultar em impactos socioeconômicos regionais significativos. Quanto aos servidores, a opção pelo exercício de função pública cuja remuneração advém dos cofres públicos incorre no ônus de ter disponibilizadas informações sobre os valores recebidos. Essa divulgação representa um meio de concretização da transparência administrativa (BRASIL, 2019). No

caso dos BD e das AF investigados, a ausência dessas informações nos portais institucionais – inclusive, por vezes pautada nos direitos individuais ao sigilo bancário e empresarial – revela a necessidade de que haja um movimento de internalização e institucionalização de regras de transparência por toda sua estrutura, que possibilitem o controle, a fiscalização e a avaliação das atividades realizadas e do desempenho de cada instituição.

A construção de uma cultura de transparência nos BD e AF deve incluir os agentes públicos, os órgãos de controle e a própria sociedade. Segundo Abrucio (2007), tais atores são capazes de, a partir de mecanismos de cobrança e controle, superar a opacidade e promover a eficiência e a efetividade nas instituições da Administração Pública brasileira. Deve haver uma união de esforços para diminuir o distanciamento entre os BD e AF e a sociedade, eliminando as práticas de má conduta, corrupção e outras irregularidades cometidas pelos agentes públicos. A medida em que as instituições financeiras se tornam mais abertas, mostram-se sujeitas à apuração do controle externo, seja pelo Poder Legislativo com auxílio dos Tribunais de Contas ou pela própria população através do exercício da cidadania.

Esse foi o ideal que serviu de base para a estruturação do modelo de transparência utilizado pelo BNDES atualmente, que estimula o fluxo constante de troca de informações de forma clara, tempestiva e acessível. Vale ressaltar que, conforme discutido em Rossi (2018), essa mudança se deu em razão de um contexto sociopolítico que acendeu o debate sobre a transparência da instituição. A aprovação da LAI e a fiscalização mais ativa dos órgãos de controle, Congresso, imprensa nacional e da própria sociedade aumentaram a pressão pela ampliação da publicidade sobre as operações realizadas pelo banco. Provocar transformações desse modelo nos BD e AF regionais é mais complicado, porque elas se mantêm distantes dos holofotes. Embora, assim como o BNDES, recebam montantes significativos de recursos do Estado e tenham como missão institucional desempenhar papel estratégico nas políticas de fomento regionais, a menor projeção a que estão sujeitas possibilita que constituam instituições insuladas, capazes de fugir do controle social e dificultar a fiscalização dos órgãos de controle.

Ainda que impor a obrigação de disponibilizar informações seja insuficiente para tornar os BD e as AF transparentes, os resultados obtidos na pesquisa confirmam a importância da implementação de leis e políticas contemplando essa questão. Constatou-se que parte significativa das informações buscadas nos portais dessas instituições estava disponível em cumprimento às normas legais. Não restam dúvidas do impacto positivo da vigência de legislações como a Lei de Acesso à Informação (LAI) para a viabilização do

controle e a fiscalização dos BD e das AF brasileiros, porém a transparência ativa e o fluxo de informações não devem se esgotar no cumprimento das leis. Mais do que uma imposição legal, deve haver um estímulo contínuo orientado à construção de uma cultura de transparência nas instituições. Afinal, enquanto a transparência for tratada como mera observância da lei, as dificuldades de acesso permanecerão as mesmas.

Não cabe afirmar que o fato da criação dos BD ter ocorrido durante o período do Regime Militar resulta em instituições menos transparentes se comparadas às AF – instituídas no período de redemocratização do Brasil. Os resultados obtidos a partir da consulta aos portais desses dois tipos distintos de instituições públicas de fomento indicam que o contexto histórico que circunscreveu a criação de cada um, não exerce muita influência sobre suas diretrizes de transparência atuais. Comparada a dos BD, a transparência das AF se destacou em aspectos como a disponibilização das ações de *compliance* e de temas específicos sobre a LAI. Por outro lado, os BD se destacaram na divulgação de informações classificadas, do percentual de taxa de inadimplência e dos relatórios de Gestão e Efetividade. Porém, no geral, os resultados demonstram que a transparência ativa dos BD e das AF é bastante similar.

As políticas de transparência dos BD e das AF devem ser alteradas com urgência. Faz-se necessário que passem a ser disponibilizadas para acesso público todas as informações relativas às operações realizadas, de modo a permitir o efetivo acompanhamento e controle da gestão dos recursos públicos. A concretização da prestação de contas aliada à responsabilização dos agentes públicos e a ampliação dos espaços de participação da sociedade, fortalecerá não somente a atuação dos BD e das AF enquanto instituições públicas, como a própria democracia. Através dessa postura, erros e falhas poderão ser melhor identificados e corrigidos, uma vez que instituições abertas e transparentes tendem a tomar melhores decisões, mais alinhadas aos interesses coletivos.

Aos trabalhos futuros recomenda-se o aprofundamento do estudo realizado, buscando não somente verificar a presença ou ausência de informações nos portais dos BD e AF, mas analisar a qualidade das informações disponibilizadas. Isso permitirá que o pesquisador avalie se o conteúdo publicado pelas instituições tem clareza, completude e relevância, ou se apenas simulam uma transparência. Propõe-se também que seja realizada uma análise que busque esmiuçar aspectos referentes à estrutura institucional dessas entidades, a fim de verificar se são divulgadas informações acerca da estrutura e da composição organizacional dos BD e AF do Brasil. Esse estudo possibilitaria a identificação de interferências políticas e empresariais sobre as políticas de crédito e de composição institucional das instituições.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. Rio de Janeiro: *Revista de Administração Pública*, v. 41, n. SPE, p. 67-86, nov./2007.

AGÊNCIA AL. *Audiência pública apura denúncias de empréstimos fraudulentos do Badesc*. Florianópolis, 26 set. 2017. Disponível em: <[http://agenciaal.alesc.sc.gov.br/index.php/gabinetes\\_single/audiencia-publica-apura-denuncias-de-emprestimos-fraudulentos-do-badesc](http://agenciaal.alesc.sc.gov.br/index.php/gabinetes_single/audiencia-publica-apura-denuncias-de-emprestimos-fraudulentos-do-badesc)>. Acesso em: 29 ago. 2021.

ALÉM, A. C.; MADEIRA, R. F. As instituições financeiras públicas de desenvolvimento e o financiamento de longo prazo. Rio de Janeiro: *Revista do BNDES*, n. 43, p. 5-39, 2015.

ALÉM, A. C.; MADEIRA, R. F.; MARTINI, R. A. Sistemas nacionais de fomento: experiências comparadas. Rio de Janeiro: *Revista do BNDES*, n. 47, p. 205-257, 2017.

AMAZONAS ATUAL. *TCE irá apurar operações da Afeam após situação preocupante de 2018*. Manaus, 24 jun. 2020. Disponível em: <<https://amazonasatual.com.br/tce-ira-apurar-operacoes-da-afeam-apos-situacao-preocupante-de-2018/>>. Acesso em: 29 ago. 2021.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). *Relação de Instituições em Funcionamento no País (transferência de arquivos)*. Abril/2021a. Disponível em: <[https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/relacao\\_instituicoes\\_funcionamento](https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/relacao_instituicoes_funcionamento)>. Acesso em: 15 mai. de 2021.

\_\_\_\_\_. *Encontre uma instituição regulada/supervisionada pelo BC*. Abril/2021b. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/encontreinstituicao>> Acesso em: 15 de maio de 2021.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL (BNB). *Fato Relevante*. Fortaleza, 30 mar. 2021. Disponível em: <[https://bnb.gov.br/documents/8113304/8586971/2021\\_03\\_30\\_Fato\\_Relevante\\_ren%C3%B4ncia\\_CI%C3%A1ludiodeOTorres/48acfd38-c312-e760-4a91-e58e6e7d4228](https://bnb.gov.br/documents/8113304/8586971/2021_03_30_Fato_Relevante_ren%C3%B4ncia_CI%C3%A1ludiodeOTorres/48acfd38-c312-e760-4a91-e58e6e7d4228)>. Acesso em: 05 ago. 2021.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (BNDE). *XII exposição sobre o Programa de Reparcelamento Econômico: exercício de 1963*. 2. ed. Rio de Janeiro: BNDE, 1963. Disponível em: <<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/2649>>. Acesso em: 20 jul. de 2021.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). *Memória BNDES*. Rio de Janeiro: Biblioteca Digital do BNDES. 2014. Disponível em: <[http://www.memoriabndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Hotsites/Projeto\\_Memoria/index.html](http://www.memoriabndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Hotsites/Projeto_Memoria/index.html)>. Acesso em: 07 ago. 2021.

\_\_\_\_\_. *Relatório de efetividade 2019*. Rio de Janeiro: BNDES, 2020. Disponível em: <[https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/20141/1/2020\\_Relatorio%20de%20efetividade\\_2019\\_BD.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/20141/1/2020_Relatorio%20de%20efetividade_2019_BD.pdf)>. Acesso em: 07 ago. 2021.

\_\_\_\_\_. *Consulta a operações do BNDES*. Atualizações realizadas entre jun. e ago. de 2021a. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/consulta-operacoes-bndes/consulta-a-operacoes-bndes>>. Acesso em: 07 ago. 2021.

\_\_\_\_\_. *Estrutura organizacional e de governança*. Atualizado entre fev. e jul. 2021b. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/prestacao-de-contas/estrutura-organizacional-e-de-governanca>>. Acesso em: 07 ago. 2021.

\_\_\_\_\_. *Guia de Práticas de Transparência do Sistema BNDES*. 2021c. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/politica-de-transparencia-e-divulgacao/Guia-de-Praticas-de-Transparencia-do-Sistema-BNDES>>. Acesso em: 14 mai. de 2021.

\_\_\_\_\_. *Nossa história*. 2021d. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/quem-somos/nossa-historia#modalTwitter>>. Acesso em: 07 ago. 2021.

\_\_\_\_\_. *Pessoas e administração*. Atualizado em ago./2021e. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/prestacao-de-contas/pessoas-e-administracao>>. Acesso em: 07 ago. 2021.

\_\_\_\_\_. *Políticas de transparência e de Divulgação de informações do Sistema BNDES*. 2021f. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/politica-de-transparencia-e-divulgacao#modalCurtir>>. Acesso em: 10 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. *Quem somos*. 2021g. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/quem-somos>>. Acesso em: 07 ago. 2021.

\_\_\_\_\_. *Relatório anual 2020*. 2 de jun. 2021h. Disponível em: <[https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/20901/1/BNDES\\_RA2020.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/20901/1/BNDES_RA2020.pdf)>. Acesso em: 18 jun. de 2021.

BATISTA, M. E. *Transparência e accountability nos bancos públicos de investimento: o caso do BNDES*. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade de Brasília. Brasília, 2017. 89f.

BENTO, L. V.; BRINGEL, P. O. M. Limites à transparência pública das empresas estatais: análise crítica da aplicação da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) a empresas públicas e sociedades de economia mista. Paraíba: *XXIII COMPEDI/UFPB*, p. 356-383, 2014.

BRASIL. Banco Central do Brasil. *Resolução n. 93, de 26 de junho de 1968*. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 1968.

\_\_\_\_\_. Banco Central do Brasil. *Resolução n. 119, de 16 de julho de 1969*. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 1969.

\_\_\_\_\_. Conselho Monetário Nacional. *Resolução n. 394, de 03 de novembro de 1976*. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, p. 4760, 1976.

\_\_\_\_\_. Conselho Monetário Nacional. *Resolução n. 2828, de 30 de março de 2001*. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 2001.

\_\_\_\_\_. Controladoria-Geral da União. *Despacho n. 6816/2013*. Processo n. 99909.000070/2013-24. Recorrente: Cícero Ricardo Máximo Bezerra. Recorrido: Petrobrás, 18 dez. 2013a. Disponível em: <<https://www.gov.br/acaoainformacao/pt-br/assuntos/recursos/recursos-julgados-a-cmri/decisoes/2013-1/decisao-no-0196-2013-nup-99909-000070-2013-24.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2021.

\_\_\_\_\_. Controladoria-Geral da União. *Despacho n. 2731/2013*. Processo n. 00190.015381/2013-64. Recorrente: cidadão não identificado. Recorrido: Petrobrás, dez./2013b. Disponível em: <<http://www.acaoainformacao.gov.br/assuntos/recursos/recursos-a-cgu/arquivos/mme/petrobras/transpetro/pa27312013.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2021.

\_\_\_\_\_. Controladoria-Geral da União. *Despacho n. 2191/2013*. Processo n. 99902.000909/2013-94. Recorrente: cidadão não identificado. Recorrido: Petrobrás, dez./2013c. Disponível em: <http://www.acaoainformacao.gov.br/assuntos/recursos/recursos-a-cgu/mf/cef/pa21912013.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2021.

\_\_\_\_\_. Controladoria-Geral da União. *Manual da lei de acesso à informação para estados e municípios*. Brasília: CGU, 2013d. Disponível em: <[http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/BrasilTransparente/Manual\\_LAI\\_EstadosMunicipios.pdf](http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/BrasilTransparente/Manual_LAI_EstadosMunicipios.pdf)>. Acesso em: 20 dez. 2021.

\_\_\_\_\_. Controladoria-Geral da União. *Parecer n. 135/2020*. CGRAI/OGU/CGU. Processo n. 99901.000798/2020-55. Recorrente: cidadão não identificado. Recorrido: Banco do Brasil. 03 set. 2020. Disponível em: <[http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/99901000798202055\\_CGU.pdf#search=ALL%2899903%2E000232%2F2013%2D84%29](http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/99901000798202055_CGU.pdf#search=ALL%2899903%2E000232%2F2013%2D84%29)>. Acesso em: 01 ago. 2021.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do §3º do art. 37 e no §2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n. 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 18 nov. 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm)>. Acesso em: 20 dez. 2021.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal (1ª Turma). *Mandado de Segurança n. 33.340/DF*. Direito administrativo. Controle legislativo financeiro. Controle externo. Requisição pelo TCU de informações alusivas a operações financeiras realizadas pelas impetrantes. Recusa injustificada. Dados não acobertados pelo sigilo bancário e empresarial. Impetrante: BNDES e outros. Impetrado: TCU. Relator: Min. Luiz Fux. Julgado em 26 mai. 2015. DJe em 03 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal (1ª Turma). *Recurso Extraordinário n. 1.192.006 ED-AGR/RJ*. Direito Constitucional. Ação civil pública. Lei de acesso à Informação. Publicidade

da remuneração ou subsídios. [...]. Agravante: BNDES. Agravado: Ministério Público Federal. Relatora: Min. Rosa Weber. Julgado em 20 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Relatório sistêmico sobre transparência pública. Relator: Min. Augusto Sherman Cavalcanti. Brasília: TCU, Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), Secretaria-Geral da Presidência (Segepres), 135p., 2018.  
CAVALCANTE, L. R. Seis personagens à procura de um autor: a inserção das agências de fomento e dos bancos estaduais de desenvolvimento no sistema financeiro no Brasil. Salvador: *Revista Desenbahia*, v. 4, n. 7, p. 7-32, 2007.

CAMPOS, P. H. P. *Os empresários da ditadura*. Texto disponibilizado em 14 abr. 2014. Disponível em: <<https://capitalismoemdesencanto.wordpress.com/2014/04/14/os-empresarios-da-ditadura/>>. Acesso em: 20 jun. de 2021.

CERQUEIRA, H. E. A. G. O discurso econômico e suas condições de possibilidade. Belo Horizonte: *Síntese - Revista de Filosofia*, v. 28, n. 92, p. 391-405, 2001.

CGDF. Controladoria-Geral do Distrito Federal. *Guia de Transparência Ativa*. Poder Executivo do Distrito Federal. 2021. Disponível em: <[https://www.cg.df.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/Guia\\_de\\_Transparencia\\_Ativa\\_2021\\_CGDF.pdf](https://www.cg.df.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/Guia_de_Transparencia_Ativa_2021_CGDF.pdf)>. Acesso em: 20 dez. 2021.

CGU. Controladoria-Geral da União. *Acesso à Informação Pública: uma introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/cartilhaacessoainformacao-1.pdf>>. Acesso em: 06 jun. de 2021.

COSTA NETO, Y. C. *Bancos oficiais no Brasil: origem e aspectos de seu desenvolvimento*. Brasília: Banco Central do Brasil, 2004. 156 p.

CRESWELL, J. W. *Projeto de pesquisa: método qualitativo, quantitativo e misto* [recurso eletrônico]. Tradução de Sandra Maria Mallmann da Rosa. Revisão técnica de Dirceu da Silva. 5. ed. Porto Alegre: Penso, 2021.

CUNHA, A. M.; CARVALHO, C. E.; PRATES, D. M. Estado atual do Sistema Nacional de Fomento e indicadores de desempenho. In: ABDE (Org.). *Sistema Nacional de Fomento: financiando o desenvolvimento* (Coletânea de Trabalhos). Rio de Janeiro: ABDE, 2018. p. 11-58.

DANTAS, M. G. João Maia é investigado por irregularidades na AGN. *Tribuna do Norte*, 20 jan. 2012. Disponível em: <<http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/joao-maia-e-investigado-por-irregularidades-na-agn/209563>>. Acesso em 29 ago. 2021.

DESENVOLVE SP. *Desenvolve SP anuncia mais R\$ 100 milhões em crédito para micro e pequenas empresa*. Texto disponibilizado em 03 fev. 2021. Disponível em: <<https://www.desenvolvesp.com.br/comunicacao/releases/desenvolve-sp-anuncia-mais-r-100-milhoes-em-credito-para-micro-e-pequenas-empresas/>>. Acesso em: 15 jun. de 2021.

- DUARTE, T. M. O projeto de desenvolvimento do Regime Militar e o estado de Goiás. [S.l.]: *OP SIS*, v. 9, n. 12, p. 155–169, 2009. Disponível em: <<https://www.revistas.ufg.br/Opsis/article/view/9446>>. Acesso em: 21 jul. 2021.
- EVANS, P. O Estado como problema e solução. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 28-29, p. 107-157, 1993.
- FERRAZ, J. C.; ALÉM, A. C.; MADEIRA, R. F. A contribuição dos bancos de desenvolvimento para o financiamento de longo prazo. Rio de Janeiro: *Revista do BNDES*, n. 40, p. 5-42, 2013.
- FERREIRA, A. L. *et al.* Levantamento e avaliação da literatura econômica sobre o BNDES. Pesquisa Científica n. 03/2011 – FEP/BNDES Literatura Econômica. [S.l.]: FEA-RP, FUNDACE e BNDES. Set./2013. 87p.
- FRANCISCO, L. Irmão de ACM é acusado de gestão irregular em agência de fomento. Salvador: *Folha de São Paulo*, 23 jul. 2002. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2307200229.htm>>. Acesso em 29 ago. 2021.
- FREITAS, C. E. A experiência brasileira com instituições financeiras de desenvolvimento. Santiago, Chile: *Cepal - Unidade de Estudos Especiais*, 2005. 122p.
- FORUS INTERNATIONAL. *Public Letter: public development banks must deliver on the world we want*. Disponível em: <<https://www.forus-international.org/en/pdf-detail/75919-finance-in-common-joint-cso-statement>>. Acesso em: 20 dez. 2021.
- FUCHSLOCH, A. V. R. Uma visão sobre o Sistema Nacional de Fomento e a participação do BNDES. In: ABDE (Org.). *Sistema Nacional de Fomento: financiando o desenvolvimento* (Coletânea de Trabalhos). Rio de Janeiro: ABDE, 2018. p. 39- 46.
- G1. *Justiça derruba interdição na Agência de Fomento e determina que presidente volte ao cargo*. Tocantins, 27 nov. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/to/tocantins/noticia/2018/11/27/justica-derruba-interdicao-na-agencia-de-fomento-e-determina-que-presidente-volte-ao-cargo.ghtml>>. Acesso em: 29 ago. 2021.
- GADELHA, S. R. B. *Introdução ao Estudo da Economia do Setor Público: módulo 3 - razões da intervenção do Estado (Governo) na economia*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (Enap). 2017.
- GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C.; PINTO, S. G. B. *Finanças públicas*. São Paulo: Elsevier Brasil, 2017.
- GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- HADDAD, C. Bancos públicos no Brasil: reflexões e propostas. In: PINHEIRO, A. C.; OLIVEIRA FILHO, L. C. (org.). *Mercado de Capitais e Bancos Públicos: Análise e experiências comparadas*. Rio de Janeiro/São Paulo: Contra Capa, ANBID, 2007. p. 271-276.

HORN, C. H.; FEIL, F. Instituições financeiras de desenvolvimento regional e os desafios do Sistema Nacional de Fomento. Campinas: *Economia e Sociedade*, v. 28, n. 1, p. 227–254, 2019. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8656957>>. Acesso em: 13 jun. 2021.

HUNT, E. K.; LAUTZENHEISER, M. *História do pensamento econômico*. Tradução de André Arruda Villela. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. 504 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). Código das melhores práticas de Governança Corporativa. 5. ed. São Paulo: IBGC, 2015. 108p.

KENNY, C. Transparency at Development Finance Institutions: moving to better practice. Washington: *Center for Global Development Note*, jul./2020. Disponível em: <<https://www.cgdev.org/sites/default/files/Kenny-DFI-Transparency-Note.pdf>>. Acesso em: 15 mai. de 2021.

KONDO, S.; et al. *Transparência e responsabilização no Setor Público: fazendo acontecer*. Brasília: MP, SEGES, 2002. 294p.

LAZZARINI, S. G. *Capitalismo de laços: os donos do Brasil e suas conexões*. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

LAZZARINI, S. G.; MUSACCHIO, A.; BANDEIRA-DE-MELLO, R., MARCON, R. What do development banks do? Evidence from BNDES, 2002-2009. *World Development*, v. 66, 2015, p. 237-253.

LEITE, S. G. A evolução das empresas públicas e sociedades de economia mista no contexto jurídico brasileiro. Brasília: *Revista do TCU*, n. 109, p. 99-110, 2007.

LIMA NETO, G. C. *A trajetória do BDMG e o desenvolvimento da economia mineira*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2008. 118f.

LOPES, A. D. *Financiamento de campanhas eleitorais e empréstimos do BNDES: lobby e interesses privados*. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Goiás. Goiânia, 2016. 79f.

MACEDO, F. 'Nós sabemos que um bar pode ter uma fama meio dia e outra meia noite'. *Estadão*, São Paulo. Publicado em 28 jan. 2020. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/nos-sabemos-que-um-bar-pode-ter-uma-fama-meio-dia-e-outra-meia-noite/>>. Acessado em: 05 ago. 2021.

MACHADO, S. R. *Transparência pública nas empresas estatais: uma análise do grau de aderência à transparência e ao acesso à informação nas estatais da Região Sul do Brasil*. Monografia (Graduação em Ciências Contábeis) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2017.

- MACHADO, J. M. R., MACIEL, G. S. Estado e Sociedade no Brasil. Cuiabá: *Rede e-Tec Brasil/UFMT*, 2014. 115p.
- MARTINS, P. F. Formas de atuação das Agências Financeiras de Fomento: concorrência ou complementaridade? In: ABDE (Org.). *Sistema Nacional de Fomento: financiando o desenvolvimento* (Coletânea de Trabalhos). Rio de Janeiro: ABDE, 2018. p. 115- 128.
- MELLO, E. D. F.; LA ROVERE, R. L.; HASENCLEVER, L. O fomento e o financiamento público ao desenvolvimento econômico: o caso da AgeRio. *Cadernos do Desenvolvimento Fluminense*, n. 6, p. 71-84, 2015.
- MENCARINI, F. *Transparência nos bancos públicos brasileiros: um estudo sobre a implementação da Lei de Acesso à Informação (LAI) no Banco do Brasil (BB), Caixa Econômica Federal (CEF) e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo, 2015. 232 f.
- MENDES, G. F. *Curso de direito constitucional*. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017.
- MENEZELLO, M. A. C. *Agências Reguladoras e o direito brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2002. 221 p.
- METTENHEIM, K. E. V. *Federal banking in Brazil: policies and competitive advantages*. London: Pickering & Chatto, n. 16, 2010a.
- \_\_\_\_\_. Para uma análise transdisciplinar dos bancos públicos federais na democracia brasileira. In: JAYME JUNIOR, F. G.; CROCCO, M. (Org.). *Bancos públicos e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, 2010b. p. 105-149.
- MINELLA, A. C. Bancos e banqueiros durante os 'anos de chumbo'. In: BRANDÃO, R. V. M.; CAMPOS, P. H. P.; MARTINS, M. S. N. (org.). *Política Econômica nos Anos de Chumbo*. Rio de Janeiro: Consequência, 2018. p. 103-131.
- MOHALLEM, M. F.; VASCONCELOS, B. F. M.; FRANCE, G. J. Integridade e transparência de empresas estatais no Brasil. Rio de Janeiro: *FGV Direito Rio e Transparência Internacional Brasil*. Out./2017.
- MÖLLER, J. B. *O Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE): financiamento do desenvolvimento regional e instrumento contracíclico (2006-2016)*. Monografia (Graduação em Economia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2017. 64f.
- MORAIS, A. L. *et al. A experiência do BNDES com a transparência em suas operações*. Textos para discussão n. 147. Rio de Janeiro: BNDES, out./2019.

MORALES JÚNIOR, J. J. *O papel da agência de fomento no desenvolvimento do Rio Grande do Sul*. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2004. 68f.

MPC-ES. *MPC pede que gestores do Bandes devolvam mais de R\$ 406 mil por infrações em concessão de créditos*. Vitória, 20 out. 2020. Disponível em: <<https://www.mpc.es.gov.br/2020/10/mpc-pede-que-gestores-do-bandes-devolvam-mais-de-r-406-mil-por-infracoes-em-concessao-de-creditos/>>. Acesso em: 29 ago. 2021.

NOVAES, A. Intermediação financeira, bancos estatais e o mercado de capitais: a experiência internacional. In: PINHEIRO, A. C.; OLIVEIRA FILHO, L. C. (org.). *Mercado de Capitais e Bancos Públicos: análise e experiências comparadas*. Rio de Janeiro/São Paulo: Contra Capa, ANBID, 2007. p. 35-132.

NUSDEO, F. *Curso de economia: introdução ao direito econômico*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2005.

PENHOLATO, D. B. *José Garrido Torres nas Sombras do Poder: um economista na construção do projeto de modernização de 1964*. Dissertação (Mestrado em História) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2017. 139f.

PINDYCK, R. S.; RUBINFELD, D. L. *Microeconomia*. 8. ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2013. 742p.

PINHEIRO, A. C. Bancos públicos no Brasil: para onde ir?. In: PINHEIRO, A. C.; OLIVEIRA FILHO, L. C. (org.). *Mercado de Capitais e Bancos Públicos: análise e experiências comparadas*. Rio de Janeiro/São Paulo: Contra Capa, ANBID, 2007. p. 159-264.

PINHEIRO, A. C.; OLIVEIRA FILHO, L. C. *Mercado de capitais e bancos públicos: Análise e experiências comparadas*. Rio de Janeiro/São Paulo: Contra Capa, ANBID, 2007. 414p.

PINTO, M. A. C.; PAULA, P. B.; SALLES, A. B. T. A revitalização do sistema público de fomento como canal para acesso financeiro por MPMEs. Rio de Janeiro: *Revista do BNDES*, v. 14, n. 27, p. 141-162, 2007.

RAUPP, F. M.; BEUREN, I. M. Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais. In: BEUREN, I. M. (Org.). *Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática*. São Paulo: Atlas, 2003. p. 76-97. Disponível em: <[http://www.unisc.br/portal/upload/com\\_arquivo/metodologia\\_de\\_pesquisa\\_aplicavel\\_as\\_ciencias\\_sociais.pdf](http://www.unisc.br/portal/upload/com_arquivo/metodologia_de_pesquisa_aplicavel_as_ciencias_sociais.pdf)>. Acesso em: 14 ago. 2021.

RESENDE, C. *Falhas de mercado: uma análise comparativa da escola do setor público tradicional e da escola austríaca*. Dissertação (Mestrado em Economia do Setor Público) – Universidade de Brasília. Brasília, 2012. 363f.

RICHARDSON, R. J. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. 3. ed. 14. reimp. São Paulo: Atlas, 2012.

ROMERO, M. J. Public development banks: towards a better model. Abril/2017. Bruxelas: *European Network on debt and development (Eurodad)*. Disponível em: <<http://www.eurodad.org/Entries/view/1546743/2017/04/19/Public-Development-Banks-towards-a-better-model>>. Acesso em: 15 de maio de 2021.

ROSSI, A. Existe uma “caixa-preta” do BNDES, como diz Bolsonaro?. *BBC News Brasil*, São Paulo, nov./2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-46267698>. Acesso em: 30 mai. de 2021.

SALVIANO JUNIOR, C. *Bancos Estaduais: dos problemas crônicos ao Proes*. Brasília: Banco Central do Brasil, 2004. 152 p.

SANTIAGO, A. Ex-diretor da Afap é preso acusado de desviar quase R\$ 1 milhão. Macapá: *GI AP*, 21 out. 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2014/10/ex-diretor-da-afap-e-preso-acusado-de-desviar-quase-r-1-milhao.html>>. Acesso em: 29 ago. 2021.

SANTOS, I. M. *Banco de Desenvolvimento de Santa Catarina - BADESC sua transformação em agência de fomento e o microcrédito*. Tese (Doutorado em Sociologia Política) – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2011. 207f.

SANTOS, I. C. *Um diagnóstico qualitativo da análise econômico-financeira de projetos em uma instituição financeira: um estudo de caso da Agência de Fomento do Estado da Bahia – DESENBÁHIA*. Monografia (Graduação em Economia) – Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2014.

SÃO PAULO. Ministério Público de Contas do Estado. 1ª Procuradoria de Contas. *Balanço geral do exercício da Desenvolve SP - Agência de Fomento do Estado de São Paulo*. Processo n. TC-1502/026/13. Procurador: Thiago Pinheiro Lima. 22 jan. 2020.

SCHAPIRO, M. G. *Novos parâmetros para a intervenção do Estado na economia: persistência e dinâmica da atuação do BNDES em uma economia baseada no conhecimento*. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) – Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009. 326f.

SCHMITT, G. *Redes sociopolíticas as instituições financeiras de desenvolvimento: o BRDE e as agências de fomento da região Sul (1995-2010)*. Tese (Doutorado em Sociologia Política) – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2016. 353f.

SINDIBANCÁRIOS ES. *Sindicato estuda adotar ações administrativas ou judiciais contra criação de cargos no Bades*. Publicado em 15 abr. 2021. Disponível em: <<https://www.bancarios-es.org.br/sindicato-estuda-adotar-acoes-administrativas-ou-judiciais-contracriacao-de-cargos-no-bandes/>>. Acesso em: 05 ago. 2021.

STIGLITZ, J. E. *The role of the state in financial markets*. The World Bank Economic Review, v. 7, n. suppl\_1, p. 19-52, 1993.

\_\_\_\_\_. *Economics of the public sector*. 3. ed. New York/London: W. W. Norton & Company, 1999a.

\_\_\_\_\_. *On liberty, the right to know, and public discourse: the role of transparency in public life*. Oxford: Amnesty Lectures, v. 149, 1999b.

STIGLITZ, J. E.; WEISS, A. Credit rationing in markets with imperfect information. *The american economic review*, v. 71, n. 3, p. 393-410, 1981.

SOUSA, H. M. *Uma análise sobre a eficiência da agência de fomento do estado do Tocantins (2016 a 2019)*. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas) – Universidade Federal do Tocantins. Palmas, 2020. 122f.

SOUZA, F. L. A necessidade de instituições financeiras de desenvolvimento para apoiar o desenvolvimento econômico: o caso do BRDE. In: ABDE (Org.). *Sistema Nacional de Fomento: financiando o desenvolvimento* (Coletânea de Trabalhos). Rio de Janeiro: ABDE, 2018. p. 79- 85.

SOUZA, J. R. *et al.* Eficiência e rentabilidade das agências financeiras de fomento. [S.l.]: *Revista de Administração Pública*, 2021.

TCE-PR. *TCE-PR multa ex-gestores da Fomento do Paraná por acúmulo ilegal de cargos*. 16 out. 2018. Disponível em: <<http://m.tce.pr.gov.br/noticias/noticia.aspx?codigo=6390>>. Acesso em: 29 ago. 2021.

TEIXEIRA, N. G. *Os Bancos de Desenvolvimento no Brasil*. Dissertação (Mestrado em Economia e Planejamento Econômico) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 1978. 115f.

TOLLA, L. M. *O papel do BNDES e do Badesul: uma análise das suas operações de crédito no período 2010 a 2015*. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2017. 98f.

TORRES FILHO, E. T. Direcionamento do crédito: o papel dos bancos de desenvolvimento e a experiência recente do BNDES. In: PINHEIRO, A. C.; OLIVEIRA FILHO, L. C. (org.). *Mercado de Capitais e Bancos Públicos: Análise e experiências comparadas*. Rio de Janeiro/São Paulo: Contra Capa, ANBID, 2007. p. 277-304.

TORRES FILHO, E. T.; COSTA, F. N. BNDES e o financiamento do desenvolvimento. São Paulo: *Economia e Sociedade*, v. 21, p. 975-1009, 2012.

TRINDADE, R. *A falta de transparência*. *Gazeta Mercantil*, 6 out. 1987. Disponível em: <[http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/152626/Out\\_87%20-%2020212.pdf?sequence=3](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/152626/Out_87%20-%2020212.pdf?sequence=3)>. Acesso em: 07 ago. 2021.

VIEIRA, J. A. G.; PEREIRA, H. F. S.; PEREIRA, W. N. A. Histórico do Sistema Financeiro Nacional. Extrema: *Revista Científica e-Locução*, v. 1, n. 02, p. 146-162, 2012.

VITA, J. B.; SANTANA, N. T. B. O BNDES e o conflito entre transparência e sigilo bancário e empresarial. Florianópolis: *Revista Brasileira de Filosofia do Direito*, v. 6, n. 1, p. 96-114, 2020.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. Transparência Orçamentária: Razões do Descompasso entre os Estados Brasileiros. *Organizações & Sociedade*, v. 24, n. 82, p. 390-411, 2017.

\_\_\_\_\_. *Transparência: aspectos conceituais e avanços no contexto brasileiro*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2019. 72p.