

Rafael de Araújo Gomes
Lorena Vasconcelos Porto
Rúbia Zanotelli de Alvarenga
Thaís Dumê Faria

Coordenadores

A RESPONSABILIDADE SOCIAL DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS E A GARANTIA DOS DIREITOS HUMANOS

Prefácio ■ Guilherme Guimarães Feliciano



A RESPONSABILIDADE SOCIAL DAS
INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS E A
GARANTIA DOS DIREITOS HUMANOS

RAFAEL DE ARAÚJO GOMES
LORENA VASCONCELOS PORTO
RÚBIA ZANOTELLI DE ALVARENGA
THAÍS DUMÊT FARIA
Coordenadores

Prefácio
Guilherme Guimarães Feliciano

A RESPONSABILIDADE SOCIAL DAS
INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS E A
GARANTIA DOS DIREITOS HUMANOS

Belo Horizonte



2018

© 2018 Editora Fórum Ltda.

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio eletrônico, inclusive por processos xerográficos, sem autorização expressa do Editor.

Conselho Editorial

Adilson Abreu Dallari	Floriane de Azevedo Marques Neto
Alécia Paolucci Nogueira Bicalho	Gustavo Justino de Oliveira
Alexandre Coutinho Pagliarini	Inês Virginia Prado Soares
André Ramos Tavares	Jorge Ulisses Jacoby Fernandes
Carlos Ayres Britto	Juarez Freitas
Carlos Mário da Silva Velloso	Luciano Ferraz
Cármem Lúcia Antunes Rocha	Lúcio Delfino
Cesar Augusto Guimarães Pereira	Marcia Carla Pereira Ribeiro
Clovis Beznos	Márcio Cammarosano
Cristiana Fortini	Marcos Ehrhardt Jr.
Dinorá Adelaide Musetti Grotti	Maria Sylvia Zanella Di Pietro
Diogo de Figueiredo Moreira Neto	Ney José de Freitas
Egon Bockmann Moreira	Oswaldo Othon de Pontes Saraiva Filho
Emerson Gabardo	Paulo Modesto
Fabrcio Motta	Romeu Felipe Bacellar Filho
Fernando Rossi	Sérgio Guerra
Flávio Henrique Unes Pereira	Walber de Moura Agra



Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo

Av. Afonso Pena, 2770 – 15º andar – Savassi – CEP 30130-012
Belo Horizonte – Minas Gerais – Tel.: (31) 2121.4900 / 2121.4949
www.editoraforum.com.br – editoraforum@editoraforum.com.br

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD

R434	A responsabilidade social das instituições financeiras e a garantia dos direitos humanos / Rafael de Araújo Gomes ... [et al.]. – Belo Horizonte : Fórum, 2018. 188 p. ; 17cm x 24cm. ISBN: 978-85-450-0522-3 1. Economia. 2. Responsabilidade social. 3. Direitos humanos. I. Gomes, Rafael de Araújo. II. Porto, Lorena Vasconcelos. III. Alvarenga, Rúbia Zanotelli de. IV. Faria, Thais Dumêt. V. Título.
2018-472	CDD 361.765 CDU 33:304

Elaborado por Odílio Hilario Moreira Junior – CRB-8/9949

Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

GOMES, Rafael de Araújo et al. *A responsabilidade social das instituições financeiras e a garantia dos direitos humanos*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. 188 p. ISBN 978-85-450-0522-3.

SUMÁRIO

PREFÁCIO

Guilherme Guimarães Feliciano	9
--	---

INTRODUÇÃO

Rafael de Araújo Gomes	11
-------------------------------------	----

CAPÍTULO 1

A RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DE BANCOS COMO AGENTES FINANCIADORES DE PROJETOS PELOS DANOS CAUSADOS AO MEIO AMBIENTE DO TRABALHO

Raimundo Simão de Melo	21
1 Introdução	21
2 Trabalho e dignidade humana na lei brasileira	22
3 Direito a um ambiente de trabalho sadio e seguro	23
4 O dever patronal de proteção da saúde do trabalhador	24
5 Responsabilidade civil pelos danos ao meio ambiente do trabalho	25
6 Responsabilidade solidária pelos danos causados ao meio ambiente	29
7 Responsabilidade solidária dos bancos como agentes financiadores de projetos pelos danos causados ao meio ambiente do trabalho	30
8 Conclusões	35
Referências	36

CAPÍTULO 2

A RESPONSABILIDADE SOCIOAMBIENTAL DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS NA PERSPECTIVA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Alexandre Lima Raslan	39
1 Introdução	39
2 Função social: ponto de convergência da responsabilidade socioambiental das instituições financeiras	40
3 Conclusão	46

CAPÍTULO 3

O PAPEL DA RESOLUÇÃO Nº 4.327/2014 E A RESPONSABILIDADE SOCIOAMBIENTAL DE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS

Rodrigo Pereira Porto	49
1 Introdução	49
2 A questão do risco socioambiental	51
3 As falhas de mercado	52

4	O papel da Resolução nº 4.327, de 2014	53
5	Conclusão	55
	Referências.....	57

CAPÍTULO 4

O QUE É RISCO SOCIOAMBIENTAL

Jean Rodrigues Benevides, José Maximiano de Mello Jacinto	59
1 Introdução	59
2 Cuidado com os riscos socioambientais! Eles podem ser maiores do que se imagina	60
3 Evolução do conceito de risco	61
4 Responsabilidade socioambiental no setor produtivo.....	62
5 Como a gestão de risco socioambiental dos bancos pode influenciar o sistema empresarial.....	63
6 Regularidade socioambiental e o financiamento de projetos	64
7 Regulamentação do risco socioambiental nas instituições financeiras	66
8 Acordos voluntários e autorregulação bancária.....	67
9 Considerações finais	68
Referências.....	69

CAPÍTULO 5

RESPONSABILIDADE SOCIOAMBIENTAL E DEVERES ANEXOS DOS BANCOS E INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS COM BASE NA FUNÇÃO SOCIAL DO CONTRATO, BOA-FÉ OBJETIVA E TEORIA DAS REDES CONTRATUAIS

Afonso de Paula Pinheiro Rocha, Ludiana Carla Braga Façanha Rocha	71
1 Introdução	71
2 Delineando a conjectura central: “a função social do contrato em perspectiva dinâmica”	72
3 Bancos nas redes contratuais e trabalho decente.....	76
4 Conclusão	77
Referências.....	78

CAPÍTULO 6

RESPONSABILIDADE DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS POR VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS: UM DIÁLOGO ENTRE O DIREITO INTERNACIONAL E O ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Caio Borges, Joana Nabuco	79
1 Introdução	79
2 Empresas e direitos humanos: uma lente para o esclarecimento dos papéis e responsabilidades das instituições financeiras	82
2.1 Os Princípios Orientadores da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos	85
2.2 Aplicação dos Princípios Orientadores da ONU às instituições financeiras.....	87
3 Responsabilidade socioambiental das instituições financeiras no ordenamento jurídico brasileiro	93
3.1 Responsabilidade civil das instituições financeiras por danos ambientais	94

3.2	Responsabilidade civil das instituições financeiras por violações a direitos humanos	97
4	Perspectivas para o avanço da agenda de direitos humanos no sistema financeiro nacional.....	99
4.1	Elevando padrões regulatórios e de RSC no sistema financeiro nacional: direitos humanos como norte para iniciativas entre partes interessadas.....	101
4.2	Dever das instituições financeiras de realizar a devida diligência em direitos humanos	105
5	Conclusões	107

CAPÍTULO 7

A RESPONSABILIDADE DOS BANCOS DE RESPEITAR OS DIREITOS HUMANOS SEGUNDO OS PRINCÍPIOS ORIENTADORES SOBRE EMPRESAS E DIREITOS HUMANOS DAS NAÇÕES UNIDAS

Rachel Davis	111	
1	Introdução	111
2	Elaboração dos Princípios Orientadores.....	112
2.1	O dever do Estado de proteger	113
2.2	A responsabilidade das empresas de respeitar	113
2.3	Acesso a mecanismos de reparação eficazes.....	114
3	Conceitos básicos na responsabilidade das empresas de respeitar os direitos humanos	114
3.1	Quais direitos humanos são relevantes?.....	115
3.2	De que políticas e processos as empresas precisam dispor?	115
3.3	Como uma empresa pode estar envolvida em impactos negativos nos direitos humanos?	117
3.4	Que medidas uma empresa deve tomar em resposta?.....	118
3.5	Qual é o papel de uma empresa no processo de reparação?	119
3.6	Qual é a relação entre o dever do Estado de proteger e a responsabilidade da empresa de respeitar?.....	120
4	Adoção dos Princípios Orientadores.....	120
4.1	Tendências gerais	121
4.2	Adoção por instituições financeiras	121

CAPÍTULO 8

TRABALHO DECENTE, A OIT E INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS: UM DIÁLOGO PARA A JUSTIÇA SOCIAL

Tháís Dumê Faria	125	
1	Origem e competência para legislar	125
2	O papel das instituições financeiras: conceito e importância	128
3	Importância das cooperativas frente à crise	130
4	Trabalhadores e trabalhadoras do setor financeiro.....	130
5	Desenvolvimento da economia rural por meio da inclusão financeira	132
6	Conclusão	134
	Referências.....	135

CAPÍTULO 9

A RESPONSABILIDADE SOCIAL DE BANCOS E O TRABALHO ESCRAVO

José Claudio Monteiro de Brito Filho	137
1 Considerações iniciais.....	137
2 Trabalho escravo no Brasil: noções básicas e breve trajetória do seu combate.....	138
2.1 Noções básicas: definição e denominações	138
2.2 Trajetória recente do combate ao trabalho escravo no Brasil	139
3 Trabalho escravo e o setor bancário	145
4 Considerações finais	148
Referências.....	148

CAPÍTULO 10

SUSTENTABILIDADE SOCIAL NO ÂMBITO DO FUNDO SOBERANO NORUEGUÊS

Lorena Vasconcelos Porto	151
1 Introdução	151
2 Sustentabilidade social	151
3 O Estado de Bem-Estar Social nos países nórdicos	152
4 O Fundo Soberano Norueguês.....	155
5 Conclusão	165
Referências.....	166

CAPÍTULO 11

RESPONSABILIDADE SOCIAL E AMBIENTAL DO BNDES

Alessandra Cardoso	169
1 Introdução	169
2 O papel do BNDES como banco de governo e os limites da sua política socioambiental: ontem e hoje.....	169
3 As Políticas Socioambiental e PRSA do BNDES: entre a norma e a prática.....	174
3.1 Entre a norma, a prática	179
4 Das saídas pela tangente à busca de soluções efetivas	185
Referências.....	186

SOBRE OS AUTORES.....	187
-----------------------	-----

O mercado editorial brasileiro tem sido muito pródigo, apesar das conhecidas dificuldades financeiras que se têm abatido sobre as próprias editoras. Encontram-se títulos sobre os mais diversos temas, inclusive no âmbito do Direito do Trabalho e do Direito Processual do Trabalho. Temas de pífia ou duvidosa relevância ocupam, com certa habitualidade, as prateleiras das livrarias. Vez por outra, entretanto, um *grande tema* aparece finalmente escrutinado, com amplitude e profundidade, brindando os leitores com o debate qualificado daquilo que *realmente* importa, à luz das necessidades nacionais e das agendas internacionais. Quando nos deparamos com esses títulos, geralmente admiramos duas coisas: a uma, o porquê de ainda não se ter escrito suficientemente sobre aquilo; e, a duas, o porquê de não termos nós próprios, até então, refletido suficientemente sobre aquilo.

É esse o caso desta coletânea caprichosamente preparada pelos Professores Rafael de Araújo Gomes, Lorena Vasconcelos Porto, Rúbia Zanotelli de Alvarenga e Thaís Dumêz Faria, com o título *A Responsabilidade Social das Instituições Financeiras e a Garantia dos Direitos Humanos*. Tema que, a propósito, converge grandemente para as preocupações externadas pela Organização Internacional do Trabalho ao tempo da 105ª Conferência Internacional do Trabalho: nas cadeias globais de fornecimento, o aspecto *financeiro* – a abranger tanto as linhas de financiamento disponíveis como os regimes de tributação incidentes – é frequentemente o elo que alimenta os fluxos produtivos e oportuniza a opção geográfica de estabelecimento das unidades produtivas (quando não o determina).

Nesse marco temático, importantes questionamentos se põem. Assim, p. ex., à luz da Constituição da República de 1988, qual é o regime constitucional de responsabilidades imposto às instituições financeiras (e, notadamente, aos bancos e aos agentes financeiros), nos planos social (inclusive o trabalhista) e ambiental? Como analisar essa mesma responsabilidade a partir da Resolução nº 4.327/2017, do Conselho Monetário Nacional (que dispõe sobre uma “política de responsabilidade socioambiental” para entidades financeiras e afins)? Os modelos jurídico-civis oriundos da doutrina da confiança legítima e da função social dos contratos e os postulados da boa-fé objetiva aplicam-se, e em que termos, ao tema da responsabilidade das instituições financeiras? E o que o Direito Internacional Público e o Direito Internacional dos Direitos Humanos têm a dizer a esse respeito, mercê dos tratados internacionais, das declarações universais – aqui entendidos os princípios orientadores das Nações Unidas sobre empresas e direitos humanos – e dos próprios costumes, no rumo do chamado “*ius cogens*” internacional? O que se deve entender por “risco socioambiental” e quais as repercussões práticas do conceito? Ainda no campo conceitual, como a ideia de *trabalho decente* (OIT) pode interferir no tratamento jurídico das instituições financeiras (especialmente as que financiam atividades econômicas precarizadas ou de alto risco)? Por fim, e em focos mais convexos, o que dizer do papel dessas instituições na exploração do trabalho escravo

contemporâneo, do papel específico do BNDES no contexto sociolaboral brasileiro, ou ainda, para a sustentabilidade social norueguesa, do respectivo fundo soberano?

Todas essas questões estão respondidas neste volume. E, apesar do estratégico papel das respostas – sobretudo para quem pensa e aplica o Direito Social –, você não vai encontrá-las facilmente noutras paragens.

É de S. ŽIŽEK a afirmação de que “não se pode mudar as pessoas, mas se pode mudar o sistema para que as pessoas não sejam pressionadas a fazer certas coisas”. Talvez não haja melhor frase para identificar o espírito desta obra. Com bom engenho, boa técnica e especiais oportunidades, boas pessoas podem melhorar instituições; e, melhorando-as, podem preordenar melhores condições sociais, para um futuro de pessoas melhores. Como ŽIŽEK, não acredito em grandes revoluções. Mas acredito nas pequenas. Este livro indicia, nessa derradeira vereda, um bom caminho.

Brasília/DF, abril de 2018.

Guilherme Guimarães Feliciano

Presidente da Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (ANAMATRA), gestão 2017-2019. Professor Associado II da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Juiz Titular da 1ª Vara do Trabalho de Taubaté/SP.

Rafael de Araújo Gomes

A responsabilidade ambiental e a responsabilidade social corporativas (reunidas na expressão responsabilidade socioambiental) são assuntos que vêm sendo discutidos e estudados há mais de cinquenta anos. O debate ganhou maior impulso a partir da década de 1970, após grandes tragédias ambientais envolvendo corporações multinacionais, como o vazamento de óleo do navio Exxon Valdez, na costa do Alasca, e o vazamento de gases tóxicos em fábrica da Union Carbide, em Bhopal, na Índia, além do surgimento dos primeiros relatórios científicos a respeito das mudanças climáticas provocadas pela atividade humana, como o Relatório Charney, de 1979.

Na área social, diversas grandes companhias foram envolvidas em escândalos a respeito da presença de trabalho escravo ou trabalho infantil em suas cadeias produtivas, com repercussões negativas aos negócios e às marcas comerciais, como ocorreu com a Nike na década de 1990.

Há de ser lembrado, também, que a degeneração das condições de vida e de trabalho de grandes parcelas da população é circunstância que já contribuiu, decisivamente, à eclosão de duas guerras mundiais, que produziram destruição em escala nunca antes vista. Tal fato era óbvio e notório ao final das duas grandes guerras, mas de alguma forma vem sendo esquecido hoje em dia.

Não obstante, não é por acaso que o instrumento que criou a Organização Internacional do Trabalho, organismo responsável pela universalização dos direitos trabalhistas no mundo, tenha sido precisamente o Tratado de Versalhes, que pôs fim à Primeira Grande Guerra. Nele se lê: “a paz pode ser estabelecida apenas se baseada na justiça social” e “existem condições de trabalho que implicam, para grande número de indivíduos, injustiça, miséria e privações, e que o descontentamento que daí decorre põe em perigo a paz e a harmonia universais”. E tampouco é por acaso que ao final da Segunda Grande Guerra os mesmos princípios foram reafirmados, através da Declaração da Filadélfia de 1944, que se tornou a Constituição da OIT.

No Brasil, a discussão sobre a responsabilidade social e ambiental corporativa ganhou corpo na década de 1990, a partir de exortações do sociólogo Herbert de Souza, o Betinho, na divulgação do conceito de empresas cidadãs. Tal movimento levou à criação, no final daquela década, do Instituto Ethos, que se propõe a envolver empresas em compromissos de sustentabilidade, e que chegou a possuir mais de mil associados, centenas deles companhias de grande porte.

Desde o início, a responsabilidade social e ambiental corporativa caracterizou-se como um reconhecimento espontâneo por parte do setor empresarial, constituindo uma forma de resposta a questionamentos, vindos de diversos segmentos da sociedade, a respeito das consequências nocivas da atividade econômica desenfreada, e também

como mecanismo de controle do risco de prejuízos financeiros ou à imagem que podem advir do envolvimento de corporações em sérias violações ambientais e ofensas a direitos humanos.

Em sua vertente mais positiva e legítima, a responsabilidade socioambiental nasce de uma genuína preocupação com a sustentabilidade e com o respeito a direitos fundamentais. Em sua vertente hipócrita, e infelizmente nada incomum, a responsabilidade socioambiental praticada por certas companhias limita-se a uma estratégia de marketing, sem repercutir na forma como a empresa efetivamente conduz os seus negócios.

Nessa segunda vertente, as falsas ações de responsabilidade correspondem ao que vem sendo chamado de “*greenwashing*” (e poderíamos, também, falar em “*socialwashing*”, no que diz respeito a direitos humanos e sociais), que é o uso de estratégias de marketing e relações públicas como forma de tentar construir uma imagem positiva perante os consumidores e a sociedade em geral, ao mesmo tempo em que se busca ocultar os impactos negativos das atividades com as quais a companhia continua envolvida.

Em comum, as duas vertentes possuem a preocupação de buscar evitar o surgimento de clamor social pelo aumento da regulamentação da atividade econômica, através da edição de normas cogentes que imponham penas em caso de descumprimento. Por trás de todas as vertentes existentes, no âmbito empresarial, a respeito de responsabilidade socioambiental, está a preocupação desse setor em manter as ações no âmbito da “*soft law*” (ou “quase-direito”), regras de conteúdo normativo limitado, e que não geram obrigações jurídicas, e não no da “*hard law*”, que corresponde a leis e tratados que geram obrigações e ensejam, em caso de violação, sanções impostas pelo Estado.

De qualquer forma, o reconhecimento da necessidade de algum grau de comportamento social e ambiental responsável tornou-se praticamente unânime, mesmo no meio empresarial, ainda que o grau de sinceridade com que tais manifestações são enunciadas seja muito variável.

De fato, mesmo um dos maiores críticos do conceito, o economista Milton Friedman, um dos principais ideólogos do pensamento econômico neoliberal, e defensor de uma ética corporativa minimalista (ou, para muitos, defensor da negação da necessidade de comportamento ético por empresas), afirmava que: “Existe apenas uma responsabilidade social para os negócios – usar seus recursos e envolver-se em atividades destinadas a aumentar os seus lucros desde que permaneça dentro das regras do jogo, ou seja, praticar a competição livre e aberta sem engano ou fraudes”.¹ A última parte da frase é a mais significativa, e nem sempre é lembrada pelos discípulos de Friedman: as empresas devem buscar o lucro, mas desde que observem as regras existentes, ou seja, o sistema legal, que estabelece o que é ilegal, fraudulento.

A versão mais popular a respeito de responsabilidade socioambiental corporativa não é, entretanto, a de Friedman, mas a de John Elkington, autor do conceito “*Tripple Bottom Line*”, que seria o tripé da sustentabilidade (em inglês, os três “*P*”, *people, planet and profit*; pessoas, planeta e lucro), segundo o qual, para ser sustentável, uma empresa precisa ser financeiramente viável, socialmente justa e ambientalmente responsável.

¹ “There is one and only one social responsibility of business – to use its resources and engage in activities designed to increase its profits so long as it stays within the rules of the game, which is to say, engages in open and free competition without deception or fraud.”

Após décadas de prevalência de tais temas no campo estrito da atuação voluntária, sem reconhecimento de deveres jurídicos, tornou-se claro que tal modelo se esgotou, e nos últimos anos vem sendo reconhecida a necessidade de se avançar, incorporando o agir socialmente responsável das empresas ao âmbito da *hard law*, com conteúdo obrigacional.

Basta ver que todas as grandes empresas envolvidas em escândalos financeiros e criminais, nas últimas décadas, possuíam vistosas políticas de responsabilidade social e ambiental, e no plano do discurso, afirmavam seguir padrões de comportamento socialmente responsável. A norte-americana Enron, que faturava 101 bilhões de dólares por ano até sua falência, alavancados por fraudes contábeis e fiscais, entre outros crimes, afirmava seguir de forma estrita princípios éticos e sustentáveis. No Brasil, JBS e Odebrecht, envolvidas no escândalo de corrupção revelado pela operação “Lava Jato”, empresas cujos presidentes confessaram o cometimento de diversos crimes, publicavam até então relatórios de responsabilidade socioambiental impecáveis. Não por acaso, essas duas empresas estavam – contrariamente ao que anunciavam em seus relatórios – envolvidas também em seríssimas violações trabalhistas e colecionavam múltiplas condenações judiciais (inclusive, no caso da Odebrecht, por envolvimento com trabalho escravo).

O mais significativo, entretanto, está no fato de que a manutenção de políticas de responsabilidade socioambiental no espaço restrito da autorregulamentação esbarra, na prática, na degeneração dos padrões de sustentabilidade sob pressão da concorrência. Muitos empresários irão reconhecer que, em longo prazo, um comportamento socialmente responsável é mais sustentável e desejável, previne perdas financeiras e prejuízos à reputação, e não é incompatível com a busca do lucro. Entretanto, basta que um único concorrente se desvie de tal comportamento, e obtenha sucesso em auferir lucros imediatos mais elevados, ainda que não sustentáveis, para que todo o setor experimente uma pressão pela redução do nível de responsabilidade social e ambiental, pois as avaliações de desempenho e a cobrança por resultados financeiros ocorrem a curtíssimo prazo, comumente de forma trimestral.

Um dos principais passos na direção da superação de um modelo puramente voluntário ocorreu em 2008 (não por acaso, quando já se faziam sentir os efeitos do *crash* financeiro ocorrido nesse mesmo ano), quando foi aprovado pelo Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas o Quadro de Referência “Proteger, Respeitar e Remediar”, cuja implementação é abordada nos Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos, que serão tratados nesta obra em um capítulo específico (redigido por Rachel Davis, que fez parte da equipe, liderada pelo Professor John Ruggie, que elaborou tanto o Quadro de Referência quanto os Princípios), e que se colocam em um ponto intermediário entre a *soft law* e a *hard law*.

Entre outros Princípios, o documento reconhece que: “As empresas devem respeitar os direitos humanos. Isso significa que devem se abster de infringir os direitos humanos de terceiros e enfrentar os impactos negativos sobre os direitos humanos nos quais tenham algum envolvimento”.

Como esclarece a própria ONU (em sua publicação, *Frequently Asked Questions About the Guiding Principles on Business and Human Rights*, 2014), embora os Princípios

não sejam uma convenção, sua observância é compulsória e não voluntária, pois eles incorporam o conteúdo de tratados internacionais sobre direitos humanos que já se encontram em vigor, incluindo convenções da OIT, e nesse sentido não criam direito novo. O que os Princípios fazem é traduzir, para o mundo dos negócios, as consequências da incidência desses tratados existentes, reconhecendo que as normas internacionais não vinculam apenas os Estados, mas também os particulares, inclusive as empresas.

E entre tais empresas estão, naturalmente, os bancos.

A importância e a necessidade do agir socialmente responsável são sentidos, como não poderia deixar de ser, também no setor financeiro. Aliás, esse é o setor do mercado em que mais se identifica a necessidade de observância de padrões de comportamento responsáveis e sustentáveis, dada a sua proeminência na economia contemporânea. Isso ocorre não apenas em razão das constantes necessidades de financiamento experimentadas por qualquer empreendimento econômico, mas também pelo fenômeno da crescente “financeirização” da economia mundial, que faz com que praticamente todas as principais atividades produtivas possuam participação, direta ou indireta, de instituições financeiras.

Tal circunstância foi demonstrada, de forma eloquente, por um estudo elaborado por pesquisadores do Instituto Federal de Tecnologia de Zurique, divulgado em 2011,² que concluiu, cruzando informações sobre 37 milhões de companhias e investidores de todo o mundo, e com a utilização de técnicas avançadas de computação, que 737 grandes corporações exercem controle societário sobre 80% de toda a economia mundial, e destas, 147 controlam 40% da economia, o que revela um quase inacreditável grau de concentração do poder. No topo dessa cadeia de empresas onipresentes estão 18 instituições financeiras, que são as empresas com maior grau de conexões de toda a economia mundial, exercendo por isso o maior poder de controle, correspondendo justamente aos maiores bancos do mundo, como o Citigroup, o Credit Suisse, o JP Morgan e o Goldman Sachs, entre outros.

A pressão política e social pelo agir responsável dos bancos aumentou após o grande colapso da economia mundial de 2008, a pior crise financeira da história depois do *crash* de 1929. Incontroversamente, tal crise foi precipitada pelo comportamento irresponsável de muitas instituições financeiras e operadores do sistema financeiro, particularmente na análise e controle do risco ao qual vinham se expondo, e envolvimento com modelos de negócios insustentáveis. E quem acabou suportando os efeitos de tal crise mundial não foram os bancos, que foram resgatados pelos governos nacionais, à custa da elevação da dívida soberana, mas a população em geral, principalmente os mais pobres, que perderam suas casas e seus empregos.

Em razão disso, surgiu maior cobrança social e política sobre o setor financeiro, no sentido de que este corrija suas práticas e aja com maior responsabilidade, para assim se evitar a repetição de outro colapso financeiro de tão acentuadas proporções, inclusive ante a perspectiva de que, tão em breve, não terão os governos nacionais mais margem orçamentária e financeiras para repetir a operação de resgate dos bancos através de novo endividamento público massivo.

² Íntegra disponível em: <https://arxiv.org/PS_cache/arxiv/pdf/1107/1107.5728v2.pdf>.

Após o *crash* de 2008, alguns países editaram normas prescrevendo como dever das instituições financeiras a adoção de ações e observância de paradigmas de responsabilidade social e ambiental, entre eles o Brasil, a Nigéria, o Japão e Bangladesh.³ Outros países discutem a adoção de normas de tal natureza, como o Peru. E ainda outros países tornaram obrigatória não a adoção de ações de responsabilidade específicas, mas a prestação de informações periódicas ao público a respeito das ações que são tomadas (com previsíveis repercussões jurídicas caso sejam inseridas nessas publicações exigidas por lei alguma informação falsa), como é o caso do Reino Unido, através do seu Modern Slavery Act de 2015.

No Brasil, a norma editada foi a Resolução nº 4.327/2014, do Conselho Monetário Nacional, que prevê a implementação de uma Política de Responsabilidade Socioambiental pelas instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central. Essa norma será tratada em capítulo próprio nesta obra por Rodrigo Pereira Porto, do Departamento de Regulação do Sistema Financeiro do Bacen.

Essa Resolução, de conteúdo mais amplo, foi precedida pela Resolução nº 3.876/2010, também do Conselho Monetário Nacional, que veda a concessão de crédito rural para pessoas físicas ou jurídicas que estiverem inscritas no Cadastro de Empregadores por manterem trabalhadores em condições análogas à de escravo. O assunto será tratado no capítulo desta obra, redigido por José Cláudio Monteiro de Brito Filho, relativo ao trabalho escravo e as instituições financeiras.

Mesmo antes da edição de tais normas já se discutia no Brasil, na doutrina e na jurisprudência, a respeito da responsabilização de instituições financeiras, na condição de agente financiador, por danos ambientais, com fundamento na Constituição Federal de 1988, na Lei nº 6.938/81 e em outros diplomas, matéria que também será abordada nesta obra, em capítulos redigidos por Raimundo Simão de Melo, Alexandre Lima Raslan, Caio Borges e Afonso de Paula Ribeiro Rocha.

Na verdade não é necessário convencer os bancos, ao menos no plano do discurso, a respeito da importância da responsabilidade socioambiental, ou da necessidade de avaliar e evitar o risco socioambiental, caracterizado pelo risco de confirmar crédito ou investimento a empreendimentos econômicos maculados por sérias violações ambientais ou a direitos humanos (assunto sobre o qual escrevem nesta obra Jean Rodrigues Benevides e José Maximiliano de Mello Jacinto). As próprias instituições financeiras escrevem a respeito do assunto melhor do que ninguém.

Um dos principais proponentes de tal perspectiva é a Iniciativa Financeira do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, que corresponde a uma parceria da ONU com o próprio sistema financeiro, da qual fazem parte – por adesão voluntária – representantes dos maiores bancos do mundo, além de investidores institucionais e seguradoras.

Entre as declarações da Iniciativa Financeira estão:

Acreditamos que um sistema financeiro global economicamente eficiente e sustentável seja absolutamente necessário para a criação de valor no longo prazo. Tal sistema recompensará

³ Vejam-se, a respeito, as publicações “Banks and Human Rights: A Legal Analysis” (Unep Finance Initiative, 2015), e “Moving Forward With Environmental and Social Risk Management” (International Finance Corporation, 2014).

o investimento de longo prazo e responsável, beneficiando o meio-ambiente e a sociedade como um todo. (em “Princípios Para o Investimento Responsável”)

Nós membros da indústria de serviços financeiros reconhecemos que o desenvolvimento sustentável depende da interação positiva entre desenvolvimento econômico e social, e proteção ambiental, para equilibrar os interesses desta e das futuras gerações. Nós reconhecemos ainda que o desenvolvimento sustentável é uma responsabilidade coletiva de governos, empresas e indivíduos. Nós estamos comprometidos em cooperar com esses setores a partir da estrutura dos mecanismos de mercado para atingir objetivos ambientais comuns. (em “UNEP Statement by Financial Institutions on the Environment & Sustainable Development”)

A Federação Brasileira de Bancos editou, em 2014, o Normativo SARB nº 14, contendo mais regras do que aquelas contempladas na Resolução nº 4.327/2014, e prevendo, entre outras coisas, que os contratos firmados pelos bancos devem conter, no mínimo, cláusulas que estabeleçam: “a obrigação de o tomador observar a legislação ambiental aplicável”, “a obrigação de o tomador observar a legislação trabalhista, especialmente as normas relativas à saúde e segurança ocupacional e a inexistência de trabalho análogo ao escravo ou infantil”, bem como a faculdade do banco de antecipar o vencimento do contrato se constatado o cometimento, pelo cliente, de sérias violações ambientais e trabalhistas.

Para citarmos outro exemplo, um dos maiores bancos brasileiros anuncia, em suas Diretrizes de Sustentabilidade, que ele pretende:

em primeiro lugar, permear sua cultura organizacional com princípios de responsabilidade socioambiental, tornando-os efetivos no cotidiano da Empresa. Postura que, para ser coerente e ter credibilidade, deve ocorrer de dentro para fora da Organização, conciliando práticas administrativas e negociais com o discurso institucional.

Afirma o banco, ainda, que “a busca de uma postura de responsabilidade socioambiental é um processo contínuo, compromisso presente em todas as áreas”, e que ele “deseja utilizar-se de sua relevância nacional para se tornar referência em responsabilidade socioambiental, inovando continuamente em suas ações”.

Todas as diretrizes, políticas e relatórios de sustentabilidade e responsabilidade socioambiental dos maiores bancos em operação no Brasil repetem disposições semelhantes.

Muitos outros exemplos poderiam ser mencionados, como o do Fundo Soberano Norueguês, administrado por um banco vinculado ao Banco Central da Noruega, que elegeu um padrão de sustentabilidade social elevado, referência em todo o mundo, assunto discutido nesta obra em capítulo redigido pela Procuradora do Trabalho Lorena Vasconcelos Porto.

Portanto, a questão não é saber se os bancos devem ou não obediência a regras de responsabilidade socioambiental. As próprias instituições financeiras admitem, categoricamente, tal obrigação. Importa saber, entretanto, se tais previsões são transformadas em realidade, ou seja, se conformam o comportamento diário seguido pelas empresas, na condução de seus negócios. É importa saber, ainda, quais as consequências que não de advir caso os bancos não observem, em concreto, aquilo que eles próprios reconhecem como necessário e juram acatar.

O Ministério Público do Trabalho (MPT) tem buscado, há anos, descobrir se as normas de responsabilidade já editadas vêm sendo observadas, na prática, pelos bancos.

Assim, em 2012 o MPT instaurou uma investigação para verificar de que forma a Resolução nº 3.876/2010, que veda crédito rural a pessoas envolvidas com o trabalho escravo, vinha sendo fiscalizada e cumprida. Fez-se necessário, em tal caso, propor uma ação civil pública, para obtenção da informação completa a respeito, tendo em vista a existência de sigilo bancário com relação a grande parte das operações.

Além disso, em 2016 o MPT instaurou inquéritos civis em face dos maiores bancos em atuação no mercado brasileiro, a fim de verificar de que forma vinham sendo elaboradas e executadas as políticas de responsabilidade socioambiental exigidas pela Resolução nº 4.327/2014.

Tais investigações revelaram que a distância entre o discurso e a prática no setor ainda são muito grandes, e que, das ações que as instituições financeiras anunciam em suas diretrizes, regulamentos internos e relatórios de responsabilidade, muito pouco é feito e transforma-se em realidade.

Tal descoberta não chega a surpreender. A ONU chegou a conclusão semelhante, através do relatório “Global Corporate Sustainability Report 2013”, abrangendo duas mil empresas em 113 países, tendo descoberto que muitas empresas souberam definir metas e políticas na área de responsabilidade social, mas a maioria ainda falha na aplicação.

No caso brasileiro, as investigações do MPT revelaram numerosos casos de instituições financeiras, grandes e pequenas, que descumpriram a Resolução nº 3.876/2010 e concederam crédito rural a pessoas que exploraram o trabalho escravo e figuravam no Cadastro de Empregadores da União Federal. Alguns dos maiores bancos do país descumpriram a norma repetidamente, em flagrante contradição com suas próprias políticas de responsabilidade publicamente divulgadas, e em contrariedade a outros compromissos, inclusive internacionais, por eles assumidos.

Em vários casos o dinheiro envolvido provinha do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES, que será objeto de um capítulo específico nesta obra, da lavra de Alessandra Cardoso), o qual, indagado a respeito, reconheceu várias das ocorrências de concessão de dinheiro público a pessoas envolvidas com trabalho escravo, e admitiu que não fiscalizava diretamente o cumprimento das condições impostas ao crédito, controle que era relegado aos seus bancos parceiros.

Em outro caso, um grande banco instituiu, em sua normativa interna, a possibilidade de conceder crédito a clientes comprovadamente envolvidos com o trabalho escravo e o trabalho infantil, quer dizer, clientes que o próprio banco viesse a reconhecer estarem envolvidos em tais violações. Um outro banco expressamente vedava, para determinadas linhas de crédito, que seu departamento de sustentabilidade pudesse levar em consideração, na análise do risco socioambiental, problemas de natureza trabalhista.

Nenhum dos grandes bancos conseguiu comprovar, perante o MPT, um caso sequer de imposição de alguma restrição ao crédito relacionada ao cometimento, pelos clientes, de qualquer grave ofensa a direitos humanos e fundamentais diversa do trabalho escravo, nem mesmo pela exploração do trabalho infantil, por exemplo.

Nenhum dos grandes bancos conseguiu comprovar a existência, em quaisquer de seus contratos, de cláusulas prevendo a obrigação do cliente de não se envolver

em sérias violações a direitos humanos, como trabalho escravo, trabalho infantil e mortes provocadas pelas condições de trabalho. Os únicos contratos que continham cláusulas com tal conteúdo eram aqueles relacionados a financiamentos em que não se concedia dinheiro do próprio banco, mas dinheiro público, proveniente do BNDES, estando claro, nesses casos, que a cláusula social tinha sido inserida no contrato em consideração à política de responsabilidade socioambiental do BNDES, e não do outro banco envolvido na operação.

Constatou-se que um dos bancos chegava a anunciar, publicamente, que inseria cláusulas prevendo obrigações de cunho socioambiental em todos os seus contratos. A análise de contratos por ele firmados revelou que, na verdade, os instrumentos continham apenas uma declaração do cliente afirmando que os recursos recebidos não seriam utilizados para finalidades que pudessem gerar danos sociais. A cláusula foi redigida de forma a tornar inequívoco que o cliente não estava assumindo quaisquer obrigações, circunstância evidenciada pela redação da cláusula seguinte nesses contratos, relacionada à prevenção de atos de corrupção, na qual o cliente “declara e se obriga” a não utilizar os recursos de forma indevida. Ou seja, ao se tratar da responsabilidade socioambiental, excluiu-se a previsão “e se obriga”, de modo a descartar a necessidade de adoção de qualquer providência, pelo banco, diante de casos comprovados de, por exemplo, trabalho escravo, trabalho infantil ou mortes causadas pelas condições de trabalho.

De forma coerente com a ausência de previsões contratuais, nenhum dos grandes bancos conseguiu comprovar a existência de qualquer tipo de mecanismo interno de compliance capaz de permitir o acompanhamento, na fase de execução dos contratos, do comportamento socioambiental dos clientes.

Descobriu-se, ainda, que a capacitação e o treinamento dos funcionários do banco envolvidos na execução da política de responsabilidade socioambiental eram bastante deficientes, e na maioria dos casos tais cursos não chegavam sequer a mencionar assuntos de viés social, como trabalho escravo e infantil, e em nenhum caso os funcionários eram de fato instruídos sobre como identificar indícios da presença de riscos socioambientais.

Diante desses e outros problemas detectados, é forçoso concluir que há ainda muito a ser feito no sentido de transformar a responsabilidade social e ambiental, que é de forma universal reconhecida pelo setor empresarial, em realidade concreta e em prática de gestão de negócios. E um elemento-chave para tal evolução está no reconhecimento de que o assunto jamais será satisfatoriamente resolvido enquanto ficar relegado apenas à esfera da autorregulamentação e da adesão a pactos e programas puramente voluntários, desprovidos de repercussões em caso de não observância, e carentes de instrumentos para o exercício de algum controle público.

Afinal, como já mencionado, as pressões existentes no mercado tornam virtualmente impossível o agir socialmente responsável de qualquer empresa que se depare com um concorrente transgressor, que insista em obter vantagem adicional através do envolvimento em violações ambientais e sociais, que lhe permitem, por algum tempo – embora de forma insustentável a longo prazo – reduzir seus custos e elevar seus lucros.

No caso dos bancos, tal pressão concorrencial é experimentada de forma muito direta, com enormes repercussões ao sucesso do negócio. Se um banco estiver

verdadeiramente comprometido com a execução de uma política de responsabilidade socioambiental séria, e nega crédito a clientes seus envolvidos em violações a direitos humanos, mas sofre a concorrência de outro banco que, na prática, não observa quaisquer parâmetros de responsabilidade socioambiental, não se incutirá nos empregadores a necessidade de regularização. Tal tipo de cliente insistirá nas violações cometidas, que obviamente lhe garantem lucro a mais, e simplesmente migrará para o segundo banco, e com este passará a realizar todos os seus negócios. Mesmo que a intenção do primeiro banco seja genuína, e mesmo que este reconheça que, a longo prazo, a manutenção de tais clientes em sua carteira lhe trará desvantagens, o primeiro banco logo se verá premido a capitular, pois não assistirá sem reagir à perda do espaço que ocupa no mercado.

Claro que se o segundo banco assumisse, publicamente, suas práticas e intenções reais (por exemplo, se ele reconhecesse em suas peças de publicidade que não possui qualquer problema em celebrar negócios com escravagistas e exploradores do trabalho infantil), ele experimentaria significativos prejuízos, particularmente à sua reputação (valor essencial no setor bancário), e afugentaria clientes com perfil ético. O diferencial, aqui – sendo essa a circunstância que corrói a possibilidade de ações de responsabilidade social corporativa calcadas apenas no voluntarismo – está no fato de que o transgressor, naturalmente, jamais admitirá de público tal forma de proceder, e adotará um discurso de responsabilidade indistinguível, no papel, do seu concorrente.

A empresa capitalista é um fabuloso mecanismo para a geração de riqueza e alocação eficiente de recursos, mas é um péssimo instrumento para a geração espontânea de comportamentos socialmente desejáveis que não dão lucro. Deixado por conta própria, sem qualquer tipo de intervenção pelo Estado para a imposição de um marco legal, o mercado é capaz de incorporar quaisquer práticas produtivas que favoreçam a elevação dos lucros, inclusive o trabalho escravo e o trabalho infantil, como já demonstrado tantas vezes ao longo da história.

A evolução com relação à responsabilidade socioambiental corporativa exige, portanto, além do encorajamento ao envolvimento espontâneo por parte de empresas e empresários, que já existe, a atuação dos órgãos de controle e regulação, aí incluídos o Banco Central, o Ministério Público e o Poder Judiciário, além da sociedade civil, no sentido de fiscalizar e punir o comportamento dos transgressores e oportunistas, aqueles que não cumprem as “regras do jogo” e buscam a obtenção de vantagem sobre a concorrência através do agir socialmente irresponsável, ao mesmo tempo em que tomam o cuidado de ocultar essa conduta por trás de um discurso, falso e vazio, de responsabilidade.

Isso significa reconhecer que a responsabilidade socioambiental não é uma mera faculdade, não é uma opção à qual as instituições financeiras podem, à sua discricção, aderir ou não. A responsabilidade socioambiental já é uma obrigação jurídica, e o reconhecimento de seus exatos contornos é a tarefa atual, sobre a qual aqueles que se dedicam ao assunto precisam se debruçar.

O objetivo da presente obra está em favorecer a discussão em torno de tais questões, expondo os problemas existentes e sugerindo caminhos para que se possa avançar,

de modo a trazer o plano das boas intenções, que já são enunciadas pelas instituições financeiras de forma impecável, para mais perto da realidade.

Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

GOMES, Rafael de Araújo. Introdução. In: GOMES, Rafael de Araújo et al. *A responsabilidade social das instituições financeiras e a garantia dos direitos humanos*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 11-20. ISBN 978-85-450-0522-3.

A RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DE BANCOS COMO AGENTES FINANCIADORES DE PROJETOS PELOS DANOS CAUSADOS AO MEIO AMBIENTE DO TRABALHO

Raimundo Simão de Melo

1 Introdução

O objetivo deste trabalho é discutir sobre a responsabilidade dos bancos pelos danos ao meio ambiente do trabalho e à saúde dos trabalhadores bancários, terceirizados e temporários que para eles prestam serviços, considerando-se a necessidade de adoção de medidas preventivas em relação aos ambientes de trabalho, e analisar aspectos da responsabilidade civil pelos danos decorrentes da omissão patronal tanto no aspecto coletivo como no individual.

Tratar dos efeitos nocivos do trabalho bancário para a saúde dos trabalhadores não é tarefa fácil, tendo em vista o grande aparato econômico e político que visa resguardar uma das mais rentáveis atividades econômicas mundiais, a bancária. Mais difícil ainda se torna a tarefa quando o enfoque se volta para a defesa da saúde do trabalhador, pois nesse caso há de se enfrentar o grande interesse econômico dos bancos, os quais têm como principal objetivo obter lucros e mais lucros a qualquer custo, mesmo que para tanto tenham que exigir dos trabalhadores esforços acima das suas capacidades laborais, como muito se vê no dia a dia com as cobranças insuperáveis de metas em todos os níveis de funções. Eis por que os trabalhadores bancários continuam muito adoecidos.

Embora existam no Brasil fundamentos de sobra para se impor a implementação de medidas preventivas e imputar ao empregador a responsabilidade pelos danos à saúde dos obreiros, uma vez que a legislação brasileira é avançada e protetiva nesse sentido, ainda existe epidemia de doenças ocupacionais no setor bancário, sejam osteomusculares, sejam mentais, entre outras. Por isso, a oportunidade e pertinência de se trazer à tona a discussão de tão importante tema neste livro, não somente para oferecer subsídios aos advogados, juízes, membros do Ministério Público e demais operadores do direito, mas também para fomentar os doutrinadores a refletirem sobre os danos causados à saúde dos trabalhadores bancários e terceirizados em razão dos ambientes de trabalho

inadequados e as graves consequências humanas, financeiras e sociais decorrentes para eles e seus familiares, para a economia do país e para a sociedade.

2 Trabalho e dignidade humana na lei brasileira

A palavra “trabalho”, etimologicamente, tem origem nos termos latinos *tripaliare* e *tripalium*, instrumento com três estacas utilizado para martirizar e torturar pessoas. Ou seja, o trabalho era considerado nos tempos primitivos como castigo. Com o passar dos tempos o trabalho ganhou o significado de algo dignificante para o homem, para que ele possa viver do ganho com a venda das suas forças a um empregador ou tomador de serviços. O trabalho é, portanto, nos dias atuais, um meio de vida, para que honestamente se ganhe dinheiro para uma vida digna e também como satisfação de ser humano ser útil numa sociedade organizada. É como consta das leis da maioria dos países do mundo, tal como a lei brasileira, especialmente a Constituição Federal de 1988, que no art. 1º estabelece como fundamentos da República Federativa do Brasil, entre outros, a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho. O art. 170 dessa mesma norma constitucional, que trata da ordem econômica capitalista, diz que essa está fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tendo por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados, entre outros, os princípios da defesa do meio ambiente e da busca do pleno emprego, o que é complementado pelo art. 196, que assegura que a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

O reconhecimento da dignidade da pessoa humana está na satisfação do bem-estar físico, intelectual, moral e psicológico do trabalhador, assegurando-lhe um ambiente saudável para cumprir as suas obrigações e, conseqüentemente, obter recursos financeiros para satisfazer suas necessidades, com a finalidade de melhor qualidade de vida.¹ A dignidade humana, pois, é o maior fundamento para a proteção contra o trabalho penoso.

No aspecto específico do trabalho, o art. 7º e inc. XXII da Constituição Federal asseguram como direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social, a redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança. O termo saúde utilizado na lei é genérico e quer dizer corpo, alma e mente, pois o objetivo maior é revelar que seu âmbito de aplicação e proteção atinge não somente a higidez física, mas também pode alcançar a capacidade intelectual e psíquica da pessoa humana, o que pode variar de pessoa para pessoa.²

Quer dizer, o trabalho não é e não pode ser considerado no nosso sistema jurídico como um castigo, nem como uma forma de desgastar e danificar o ser humano trabalhador, mas, como meio digno de vida.

¹ MARQUES, Christiani. *A proteção do trabalho penoso*, 2007, p. 40.

² *Ibidem*, p. 23.

Como bem assevera Christiani Marques,³ “É inquestionável, portanto, que o trabalho é elemento essencial à vida. Logo, se a vida é o bem jurídico mais importante do ser humano e o trabalho é vital à pessoa humana, deve-se respeitar a integridade do trabalhador em seu cotidiano, pois atos adversos vão, por consequência, atingir a dignidade da pessoa humana”.

Cabe ao tomador de serviços, ao contratar um trabalhador, seja empregado ou autônomo, assegurar-lhe trabalho em condições dignas, em que a sua saúde e integridade física e psicológica sejam preservadas. Assim, cabe àquele adotar todas as medidas coletivas e individuais possíveis para evitar danos e desgastes ao trabalhador, pois o tratamento desumano e degradante é proibido pela Constituição do Brasil (art. 5º, inc. III: “ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante”).

3 Direito a um ambiente de trabalho sadio e seguro

O Brasil conta com uma das mais avançadas legislações de proteção ao meio ambiente, nele incluído o do trabalho (CF, art. 220, inc. VIII), tendo como principal objeto a defesa da vida.

Assim é que a Lei nº 6.938/81 definiu o meio ambiente como o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas (art. 3º, inc. I).

Essa definição da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente é ampla, devendo-se observar que o legislador optou por trazer um conceito jurídico aberto, a fim de criar um espaço positivo de incidência da norma legal, o qual está em plena harmonia com a Constituição Federal de 1988 que, no *caput* do art. 225, buscou tutelar todos os aspectos do meio ambiente (natural, artificial, cultural e do trabalho), afirmando que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”.

Assim, dois são os objetos de tutela ambiental constantes da definição legal, acolhidos pela Carta Maior: um *imediato* – a qualidade do meio ambiente em todos os seus aspectos – e outro *mediato* – a saúde, segurança e bem-estar do cidadão, expresso nos conceitos *vida em todas as suas formas* (Lei nº 6.938/81, art. 3º, inc. I) e *qualidade de vida* (CF, art. 225, *caput*).⁴

No aspecto específico do meio ambiente do trabalho, a Carta constitucional brasileira estabeleceu como direito social fundamental dos trabalhadores um meio ambiente de trabalho sadio e seguro, como se infere do art. 7º e inc. XXII, *in verbis*:

São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: (...) XXII – redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança.

Esse é, sem dúvida, o mais importante direito do trabalhador, o qual visa à proteção da sua saúde e integridade física e psíquica em razão e por conta do trabalho executado em prol de um tomador de serviços.

³ *Op. cit.*, p. 21.

⁴ MELO, Raimundo Simão de. *Direito ambiental do trabalho e a saúde do trabalhador*, p. 29.

Também de grande importância é o art. 196 da Carta constitucional brasileira, a qual afirma que:

A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Portanto, se todos têm direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e à saúde plena, diferentemente não pode ser em relação ao trabalhador, que move a economia do país e ajuda a criar a riqueza nacional.

4 O dever patronal de proteção da saúde do trabalhador

Se é direito do trabalhador a redução dos riscos inerentes ao trabalho por meio de normas de saúde, higiene e segurança do trabalho, por outro lado é do empregador a obrigação de implementar essas normas, porquanto, na forma do art. 2º da CLT – Consolidação das Leis do Trabalho: “Considera-se empregador a empresa, individual ou coletiva, que, assumindo os riscos da atividade econômica, admite, assalaria e dirige a prestação pessoal de serviço”.

O empregador é dono do negócio e, como tal, assume os riscos inerentes à atividade desenvolvida, como diz a lei, porque é ele e não o trabalhador que auferes os lucros do empreendimento.

Na CLT consta de forma cristalina a obrigação patronal de preservação da saúde do trabalhador mediante o cumprimento das normas de saúde, higiene e segurança do trabalho da seguinte forma:

Art. 157. Cabe às empresas:

- I – cumprir e fazer cumprir as normas de segurança e medicina do trabalho;
- II – instruir os empregados, através de ordens de serviço, quanto às precauções a tomar no sentido de evitar acidentes do trabalho ou doenças ocupacionais;
- III – adotar as medidas que lhes sejam determinadas pelo órgão regional competente;
- IV – facilitar o exercício da fiscalização pela autoridade competente.

A Lei nº 8.213/91, que cuida do plano de benefícios previdenciários, estabelece nos §§1º, 2º e 3º do art. 19 que:

§1º – A empresa é responsável pela adoção e uso das *medidas coletivas e individuais* de proteção e segurança da saúde do trabalhador;

§2º – Constitui contravenção penal, punível com multa, deixar a empresa de cumprir as normas de segurança e higiene do trabalho.

§3º – É dever da empresa prestar informações pormenorizadas sobre os riscos da operação a executar e do produto a manipular.

De forma resumida, a NR nº 17, item 1.7 da Portaria nº 3.214/77 diz que:

Cabe ao empregador:

- a) cumprir e fazer cumprir as disposições legais e regulamentares sobre segurança e medicina do trabalho;

- b) elaborar ordens de serviço sobre segurança e saúde no trabalho, dando ciência aos empregados por comunicados, cartazes ou meios eletrônicos;
- c) informar aos trabalhadores:
 - I – os riscos profissionais que possam originar-se nos locais de trabalho;
 - II – os meios para prevenir e limitar tais riscos e as medidas adotadas pela empresa;
 - III – os resultados dos exames médicos e de exames complementares de diagnóstico aos quais os próprios trabalhadores forem submetidos;
 - IV – os resultados das avaliações ambientais realizadas nos locais de trabalho.
- d) permitir que representantes dos trabalhadores acompanhem a fiscalização dos preceitos legais e regulamentares sobre segurança e medicina do trabalho.
- e) determinar os procedimentos que devem ser adotados em caso de acidente ou doença relacionada ao trabalho.

Das disposições legais citadas e de outras esparsas no ordenamento jurídico brasileiro, resta patente a obrigação do empregador ou tomador de serviços de adotar todas as medidas coletivas e individuais de prevenção de riscos nos ambientes de trabalho, com o objetivo de evitar acidentes e doenças do trabalho, prevalecendo as coletivas, de maior eficácia na eliminação dos riscos para a saúde dos trabalhadores.

Desse modo, demonstrada a existência de dano para a saúde do trabalhador por conta dos riscos ambientais do trabalho, cabe ao empregador provar que cumpriu todas as suas obrigações na forma da lei. Caso não o faça, deverá arcar com as consequências reparatórias.

É certo que o trabalhador também tem obrigações na preservação da sua integridade física e mental, como se vê do art. 158 da CLT, que estabelece:

Cabe aos empregados:

- I – observar as normas de segurança e medicina do trabalho, inclusive as instruções de que trata o item II do artigo anterior;
- II – colaborar com a empresa na aplicação dos dispositivos deste Capítulo. Parágrafo único – Constitui ato faltoso do empregado a recusa injustificada: a) à observância das instruções expedidas pelo empregador na forma do item II do artigo anterior; b) ao uso dos equipamentos de proteção individual fornecidos pela empresa.

5 Responsabilidade civil pelos danos ao meio ambiente do trabalho

A responsabilidade civil por danos ao meio ambiente do trabalho e à saúde do trabalhador tem natureza jurídica dúplex de sanção e de reparação.

Enquanto a responsabilidade civil, em geral, fundamenta-se na prática de um ilícito, na responsabilidade por danos ao meio ambiente tanto faz se o ato é lícito ou ilícito, legal ou ilegal. O que importa é a existência de um ato danoso para que o seu causador arque com os prejuízos decorrentes, respondendo independentemente de culpa ou da intenção de causar prejuízo ao ambiente.⁵

⁵ Cf. NERY JUNIOR, Nelson. *Responsabilidade civil por dano ecológico e a ação civil pública*, p. 133.

Todavia, mais importante do que qualquer pagamento de indenização é a recomposição dos danos causados com o retorno das coisas ao estado em que se encontravam antes do evento. Assim, havendo o desmatamento de uma área de preservação, o poluidor fica obrigado ao replantio das árvores destruídas. Também, *mutatis mutandis*, é o que deve ocorrer no tocante ao meio ambiente do trabalho poluído ou degradado, servindo de exemplo a poluição de uma determinada fábrica pelo barulho excessivo em razão de novos equipamentos adquiridos fora dos padrões de normalidade. Nesse caso deve o empregador adotar as medidas necessárias para manter o ruído dentro dos padrões admitidos pela legislação em vigor a fim de evitar danos à saúde dos obreiros. Mas além de tomar essa providência, que corresponde a uma obrigação de fazer – adotar medidas preventivas –, conforme o caso, arcarão o empregador ou tomador de serviços e demais responsáveis com uma indenização genérica⁶ pelos danos coletivos causados ao meio ambiente e à saúde dos trabalhadores, com base no art. 1º da Lei nº 7.347/85, como reconhece a doutrina e vem admitindo a jurisprudência trabalhista.⁷

Além disso, em eventual decisão judicial impõe-se uma cominação em dinheiro para obrigar o(s) responsável(eis) a adotar(rem) as medidas reclamadas pela lei.

Não havendo nenhuma possibilidade de reparação pelos danos causados ao meio ambiente do trabalho, impõe-se como sanção uma indenização compensatória a ser arbitrada pelo juiz no caso concreto.⁸

Sobre o tema merece transcrição a lição de Édis Milaré:⁹

Apenas quando a reconstituição não seja viável – fática ou tecnicamente – é que se admite a indenização em dinheiro. Essa – a reparação econômica – é, portanto, forma indireta de sanar a lesão. De qualquer modo, em ambas as hipóteses de reparação do dano ambiental, busca o legislador a imposição de um *custo* ao poluidor, que, a um só tempo, cumpre dois objetivos principais: dar uma *resposta econômica* aos danos sofridos pela vítima (o indivíduo ou a sociedade) e *dissuadir comportamentos semelhantes* do poluidor ou de terceiros. A efetividade de um ou de outro depende, diretamente, da certeza (inevitabilidade) e da tempestividade (rapidez) da ação reparatória.

Cabe ressaltar que vários são os aspectos da responsabilidade civil em face dos danos ao meio ambiente, incluído o do trabalho e à saúde dos trabalhadores (CF, arts. 5º, incs. V e X, 7º, incs. XXII e XXVIII, 225, §3º, Lei nº 6.938/81, art. 14, §1º, novo Código Civil, art. 927, parágrafo único e demais disposições inseridas na Constituição e nas leis infraconstitucionais).

De grande importância, estabelece a Constituição Federal do Brasil (art. 225, §3º) que as condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, incluído o do trabalho (art. 200,

⁶ O produto dessa indenização será revertido a um fundo próprio destinado à composição dos danos, que na área trabalhista, conforme entendimento da doutrina e da jurisprudência, é o FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador.

⁷ “DANO MORAL COLETIVO. Uma vez configurado que a ré violou direito transindividual de ordem coletiva, infringindo normas de ordem pública que regem a saúde, segurança, higiene e meio ambiente do trabalho e do trabalhador, é devida a indenização por dano moral coletivo, pois tal atitude da ré abala o sentimento de dignidade, falta de apreço e consideração, tendo reflexos na coletividade e causando grandes prejuízos à sociedade” (Ac. TRT 8ª Região, 1ª Turma – RO nº 5309/2002; Rel. Juiz Luis Ribeiro, julgado em 17.12.02; DOEPA de 19.12.02, Cad. 3, p. 1).

⁸ Cf. NERY JUNIOR, Nelson. *Responsabilidade civil por dano ecológico e a ação civil pública*, p. 133.

⁹ A ação civil pública por danos ao ambiente, p. 147.

inc. III), sujeitam os infratores a *sanções penais e administrativas*, independentemente da *obrigação de reparar o dano*. Como se vê, a Constituição consagrou a cumulatividade de sanções (penais, civis e administrativas), as quais protegem objetos distintos e estão sujeitas a regimes jurídicos e competências diversos.

O inc. XXII do art. 7º da Constituição Federal refere-se especificamente ao meio ambiente do trabalho e estabelece que é direito do trabalhador e, por consequência, dever do empregador, do tomador de serviços e dos demais responsáveis solidários, a redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança.

Desses e de outros comandos legais decorrem as responsabilidades do empregador ou tomador de serviços e demais responsáveis pelos danos oriundos do trabalho em condições inadequadas e em ambientes insalubres, perigosos e penosos ou em razão de acidentes de trabalho e de doenças ocupacionais. Essas responsabilidades no campo do meio ambiente do trabalho são de natureza administrativa, previdenciária, trabalhista, penal e civil.

A responsabilidade civil impõe a reparação dos danos causados de maneira a mais completa possível, que vai desde a reconstituição daquele, quando possível, até a sua substituição ou compensação pelo pagamento de determinadas importâncias em dinheiro.

Sabe-se que a maioria dos acidentes e doenças ocupacionais decorre do meio ambiente do trabalho inadequado e inseguro. Essa inadequação pode ter como causa a falta de equipamentos individuais ou de medidas coletivas de prevenção ambiental. Outras hipóteses decorrem do próprio risco da atividade desenvolvida pelo empregador ou tomador de serviços, que pode ser agravado pela falta de segurança e cuidados especiais.

Assim, pode-se ter um dano ao meio ambiente genericamente considerado, como, por exemplo, uma contaminação por poluentes, um derramamento de óleo que deixe o piso escorregadio ou alto índice de barulho no ambiente de trabalho, causando, com isso, doenças e acidentes de trabalho. De um lado, tem-se um dano ambiental; de outro, em decorrência deste, tem-se danos à saúde e integridade física e psíquica dos trabalhadores, ensejando a aplicação da responsabilidade civil para o empregador, tomador de serviços e demais responsáveis solidários.

Quanto à responsabilidade pelo dano ambiental genericamente considerado, a responsabilidade é de natureza objetiva, como corolário de uma tendência mundial nesse sentido. Quanto à responsabilidade civil objetiva, não há mais dúvida no sistema jurídico brasileiro, tendo sede na Constituição Federal (art. 225, §3º), cuja disposição está assim vazada: “As condutas e atividades lesivas ao meio ambiente sujeitam os infratores a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”.

Antes de 1988, já assegurava a legislação ordinária (§1º do art. 14 da Lei nº 6.938/81) a responsabilidade civil objetiva do poluidor, *verbis*:

Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, *independentemente da existência de culpa*, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, efetuados por sua atividade. (grifado)

Nesse sentido é o entendimento da doutrina, como afirma Celso Antônio Pacheco Fiorillo:¹⁰

A responsabilidade civil pelos danos causados ao meio ambiente é do tipo objetiva, em decorrência de o art. 225, §3º da Constituição Federal preceituar (...) ‘obrigação de reparar os danos causados’ ao meio ambiente, sem exigir qualquer elemento subjetivo para a configuração da responsabilidade civil. Como já salientado, o artigo 14, §1º da Lei 6.938/81 foi recepcionado pela Constituição, ao prever a responsabilidade *objetiva* pelos danos causados ao *meio ambiente* e também a *terceiros*.

É importante sublinhar neste particular o entendimento de que em tendo sido recepcionada a referida Lei nº 6.938/81 pela Constituição Federal Brasileira de 1988, está também consagrada a responsabilidade objetiva do causador do dano ambiental no que diz respeito aos interesses individuais pelo dano ao meio ambiente, além, evidentemente, dos metaindividuais, como preleciona Carlos Roberto Gonçalves:¹¹

No campo da responsabilidade civil, o diploma básico em nosso país é a ‘Lei de Política Nacional do Meio Ambiente’ (Lei nº 6.938, de 31.8.1981), cujas principais virtudes estão no fato de ter consagrado a responsabilidade objetiva do causador do dano e a proteção, não só aos interesses individuais, como também aos supra-individuais (interesses difusos, em razão de agressão ao meio ambiente em prejuízo de toda a comunidade), conferindo legitimidade ao Ministério Público para propor a ação de responsabilidade civil e criminal por danos causados ao meio ambiente.

Dessa forma, mostram-se irrelevantes no caso a prova da culpa do causador do dano, bem como a demonstração de ilegalidade do ato, pois a responsabilidade por danos ambientais deita-se na ideia de que quem cria risco em razão de uma determinada atividade deve reparar os danos advindos do seu empreendimento, bastando a prova da ação ou omissão do agente, o dano e a relação de causalidade entre o ato e o dano causado ao meio ambiente e a terceiros prejudicados.

Essa responsabilização objetivamente considerada funda-se na ideia de se impor ao poluidor e causador de danos toda a responsabilidade pelas despesas de restituição e recomposição dos danos, prevenção, reparação e repressão. Não quer dizer que com tal responsabilização esteja o poluidor autorizado a agredir o meio ambiente, pois o objetivo primordial de toda política ambiental é a prevenção do dano, criando-se mecanismos, como a ampla reparação, para desestimular práticas prejudiciais ao meio ambiente e ao ser humano, dado que aquele e a saúde do trabalhador assumem caráter de ordem pública.

Especialmente no tocante à responsabilização por danos ao meio ambiente, a teoria objetivista fundamenta-se no risco da atividade, seguindo-se daí que o poluidor deve assumir integralmente todos os riscos advindos de sua atividade (teoria do risco integral), existindo o dever de indenizar ainda quando o dano seja oriundo de caso fortuito ou de força maior, como reconhece a doutrina. Exemplo de lesão já consumada de dano ao

¹⁰ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental brasileiro*, p. 43-44.

¹¹ Responsabilidade civil, p. 87/88.

meio ambiente do trabalho é a existência constatada de ruídos acima dos níveis legais permitidos, demonstrando-se a ocorrência de surdez profissional em trabalhadores submetidos ao referido ambiente laboral. Exemplo de consumação iminente, pela previsão de um dano ainda não realizado inteiramente, é o caso da utilização indevida e sem controle de agrotóxicos por trabalhadores na agricultura.

Tanto a Constituição Federal (art. 225, §3º), como a Lei nº 6.938/81 (art. 14, §1º) têm aplicação em qualquer ramo ambiental, quer seja natural, artificial, cultural ou do trabalho.

Especialmente com relação a este último, diz a Carta Magna (art. 200, inc. VIII) que ao Sistema Único de Saúde – SUS – compete, além de outras atribuições, colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho.

A aplicação da responsabilidade civil em face dos danos e ameaças de danos ao meio ambiente do trabalho ganha importância destacada, uma vez que o meio ambiente do trabalho não é um mero direito trabalhista, é mais que isso: trata-se de um direito fundamental do trabalhador como cidadão e ser humano, norteado no art. 1º da Carta Maior, que entre outros fundamentos da República Federativa do Brasil inscreve como importantes os valores sociais do trabalho e a dignidade da pessoa humana, que não se dissociam da existência e manutenção de um meio ambiente de trabalho seguro, sadio, salubre e adequado.

Ademais, fundamenta-se a responsabilidade objetiva pelos danos ambientais no fato de que o Direito Ambiental é matéria de ordem pública, indisponível e de titularidade difusa, como preceitua a Constituição Federal (art. 225, *caput*), o que mais se justifica no aspecto ambiental do trabalho, porquanto, o direito ao trabalho com emprego de qualidade e em condições dignas e seguras constitui fundamento da República Federativa do Brasil, como está expresso nos arts. 1º¹² e 170¹³ da Lei Maior.

6 Responsabilidade solidária pelos danos causados ao meio ambiente

Aspecto importante no tocante à responsabilidade civil ambiental diz respeito à responsabilidade solidária de todos aqueles que, pela sua atividade, causem danos ao meio ambiente ou potencializem a criação de risco para o mesmo.

Com efeito, estabelece o *caput* do art. 225 da Constituição Federal brasileira que:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

¹² “Art. 1º – A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...); I – a dignidade da pessoa humana; II – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa.”

¹³ “Art. 170 – A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...); VI – defesa do meio ambiente; (...); VIII – busca do pleno emprego.”

Trata-se, como se infere do texto constitucional, de responsabilidade compartilhada entre o Estado e a sociedade, incluindo todos aqueles que se beneficiam da atividade lesiva ao meio ambiente.

Em base infraconstitucional temos o art. 942 do Código Civil, que agasalha a responsabilidade civil solidária, o qual diz:

Os bens do responsável pela ofensa ou violação do direito de outrem ficam sujeitos à reparação do dano causado; e, se a ofensa tiver mais de um autor, todos responderão solidariamente pela reparação.

Parágrafo único. São solidariamente responsáveis com os autores os co-autores e as pessoas designadas no art. 932.

Cabe a ação de regresso entre os responsáveis solidários, conforme assegura o art. 934 do Código Civil.

Assim, responde solidariamente quem se omitir de um dever de tutela e prevenção ambientais, pois o meio ambiente sadio, pleno e global é um direito de todos e dever do Estado e da sociedade, como preconiza o art. 225 da Constituição Federal.

No que diz respeito ao meio ambiente do trabalho, tem bastante pertinência essa questão com relação a grupos de empresas (§2º do art. 2º da CLT), nas terceirizações e quarteirizações de atividades e serviços e nas formas de intermediações de mão de obra. Nesses casos, todos aqueles que compõem a rede produtiva responderão solidariamente pelos prejuízos causados ao meio ambiente do trabalho e à saúde dos trabalhadores, como decorre das disposições expressas dos artigos 932, inc. III, e 942, parágrafo único do Código Civil, dizendo este último que são solidariamente responsáveis com os autores os coautores e as pessoas designadas no artigo 932, que são o empregador ou comitente em relação aos seus empregados, serviçais e prepostos, no exercício do trabalho que lhes competir, ou em razão dele.

Também tem aplicação a responsabilidade solidária em situações de financiamentos bancários de projetos e atividades, como será explanado no item seguinte.

7 Responsabilidade solidária dos bancos como agentes financiadores de projetos pelos danos causados ao meio ambiente do trabalho

Tema complexo e de importantes repercussões envolve a responsabilidade de instituições bancárias financiadoras de projetos, por políticas e medidas de prevenção de riscos ambientais do trabalho e pelos danos advindos para o meio ambiente do trabalho.

Não raro ocorre, para execução de obras e empreendimentos imobiliários, a existência de contratos mantidos entre empresas, às vezes consórcios, para a sua execução, com a participação de uma ou mais instituições financiadoras com recursos monetários para a sua materialização, havendo, assim, uma coligação ou rede, uma vez que vinculados entre si, caracterizando-se cada partícipe como elemento imprescindível à realização da operação econômica. A par disso surge uma questão: quem responde pelas condições de trabalho do meio ambiente seguro e adequado? Seria apenas cada empresa que contrata os trabalhadores ou todos os envolvidos, quais sejam, empresas contratantes e instituição bancária financiadora do projeto ou empreendimento?

À primeira vista, até pode parecer que a instituição financiadora não teria responsabilidade ambiental, porque não possui vínculo com os trabalhadores que executarão as obras ou empreendimentos, pois seria ela mero agente executor da obra, em que os mesmos se ativarão, mas apenas ingerindo recursos financeiros.

Mas não é simples assim a solução. Antes temos de lembrar e enfatizar que o meio ambiente de trabalho hígido, seguro e adequado se insere entre os direitos sociais fundamentais dos trabalhadores, conforme estabelecem o art. 7º e inc. XXII da Constituição Federal do Brasil, *in verbis*:

São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: (...) XXII – redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança.

Assim, decorre desse mandamento constitucional que quando os trabalhadores são contratados para a execução de serviços, os tomadores têm a obrigação de disponibilizar condições dignas de trabalho, preservando a dignidade, a higiene, a segurança e a saúde dos obreiros, como forma de proteger a sua saúde e vida, que são os bens mais importantes.

Nenhum ser humano pode ser submetido a trabalhar em condições indignas, uma vez que o valor trabalho é o conjunto de atributos assegurados aos trabalhadores num emprego digno, que lhe confira não apenas a remuneração mínima para sobreviver, mas o gozo e respeito dos direitos sociais fundamentais dos trabalhadores, sem os quais aviltam-se os atributos da personalidade do homem e a dignidade do ser humano numa sociedade livre, justa e solidária (CF, art. 3º e inc. III).

Se a responsabilidade pelos danos ao meio ambiente é compartilhada e solidária, como dito no item anterior (CF, art. 225), parece lógico, em face do ordenamento jurídico brasileiro, que os bancos e demais instituições financeiras que viabilizem recursos monetários para a materialização de projetos e empreendimentos participem também da coligação com as empresas executoras dos projetos financiados, das políticas e adoção de medidas de prevenção dos riscos para os ambientes de trabalho e para a saúde e integridade física dos trabalhadores envolvidos, e respondam solidariamente pelos danos que por ventura venham a ocorrer. É que cada um dos partícipes (empresas e instituições financiadoras dos projetos) se caracteriza como elemento imprescindível à realização da operação econômica, que é una.

Exemplo comum nos dias atuais ocorre quando um Banco financia, na condição de agente executor do Programa Nacional de Habitação Urbana, a produção de empreendimentos imobiliários, os quais serão executados por empresas, que por sua vez subempreitam parte dos serviços com outras, formando uma cadeia, verdadeira “teia de aranha” a dificultar a responsabilização pelos danos causados, pelo que, se todas as pessoas jurídicas e/ou físicas envolvidas nos projetos buscam a obtenção de resultado, não somente por mandamento legal, mas também por lógica financeira-econômica-social-humana devem responder de forma objetiva e solidária pelo meio ambiente de trabalho seguro, higiênico e adequado e pela sadia qualidade de vida dos trabalhadores encarregados dos serviços (CF, art. 225 e §3º).

As instituições financiadoras desses projetos assumem para si o dever expresso de fiscalização das condições de trabalho e do meio ambiente do trabalho, além da

regularidade fiscal, tributária, previdenciária e trabalhista, condição prévia para o pagamento das parcelas monetárias do empreendimento, como, aliás, é comum constar nas cláusulas contratuais desses financiamentos.

Com efeito, o efetivo cumprimento dessas obrigações, cuja fiscalização de cumprimento assumem os Bancos e instituições financiadoras dos projetos, não se circunscreve à mera apresentação formal de documentos, mas à efetiva observância dos direitos constitucionais dos trabalhadores e às normas regulamentares do Ministério do Trabalho e Emprego sobre o meio ambiente do trabalho.

A assunção dessas obrigações decorre da vocação instituída na nossa Constituição Federal, cujo art. 170 e incisos preconizam que:

A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...) III – função social da propriedade; (...) VI – defesa do meio ambiente, (...) VIII – busca do pleno emprego (...).

Não é difícil observar que decorrem da Constituição Federal, em primeiro lugar, que os mecanismos que regem a atuação dos agentes econômicos devem considerar e respeitar o trabalho humano, o qual ocupa posição de absoluto destaque no mundo do trabalho e da própria principiologia da ordem econômica, pois como se extrai do *caput* do art. 170, a ordem econômica funda-se, em primeiro lugar, na valorização do trabalho humano e, depois, na livre iniciativa. Ou seja, é a livre iniciativa que deve se portar a serviço do trabalho humano, e não o contrário.

A valorização do trabalho humano é destacada já no *caput* do art. 1º da Constituição Federal e repetida de propósito no art. 170. Ou seja, destacou o legislador constituinte que a consideração à livre iniciativa e ao funcionamento do mercado não deve ocorrer à revelia da valorização do trabalho humano, porque o capital deve estar a serviço do ser humano, ao redor do qual gira tudo neste mundo, inclusive o globalizado.

Por isso e com razão preleciona Celso Antonio Pacheco Fiorillo que:

A Constituição Federal de 1988, ao estabelecer em seus princípios fundamentais a *dignidade da pessoa humana* (art. 1º, III) como fundamento destinado a interpretar todo o sistema constitucional, adotou visão (necessariamente com reflexos em toda a legislação infraconstitucional – nela incluída toda a legislação ambiental) explicitamente *antropocêntrica*, atribuindo aos brasileiros e estrangeiros residentes do País (arts. 1º, I, e 5º da Carta Magna) uma posição de centralidade em relação ao nosso sistema de direito positivo.¹⁴

Como se infere de tais comandos, é fácil a conclusão de que o direito ao meio ambiente sadio e equilibrado volta-se para a satisfação das necessidades e garantias de vida, sendo que, no caso do meio ambiente do trabalho, da vida humana. Isso é inequívoco.

Da mesma forma, a “função social da propriedade” referida no inc. III do art. 170 é também uma referência indireta ao valor do trabalho, pois exige a compatibilização da propriedade privada com os interesses coletivos da sociedade e dos trabalhadores.

¹⁴ *Curso de Direito Ambiental brasileiro*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 68-69.

Já é comum, por exemplo, nos contratos de colaboração financeira do BNDES, constar uma série de exigências dos beneficiários de apoio financeiro junto ao Banco, relacionadas a aspectos socioambientais dos projetos apoiados, como a regularidade ambiental, tributária, trabalhista e previdenciária, a adoção, durante o período de vigência dos contratos, de medidas e ações destinadas a evitar ou corrigir danos ao meio ambiente, segurança e medicina do trabalho que possam vir a ser causados pelo projeto financiado.

Então, é mais do que razoável exigir dos agentes financiadores de projetos o cumprimento da sua própria política de responsabilidade socioambiental mediante ações concretas para implementar as condições pactuadas em seu próprio contrato, para que não venham a responder no futuro, juntamente com o financiado, pelos danos causados ao meio ambiente do trabalho e à saúde dos trabalhadores.

O que não se pode é permitir a execução de projetos, muitas vezes com dinheiro público do BNDS, do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal, por meio de construtoras envolvidas até em flagrante de trabalho análogo ao de escravo, com mortes por acidente de trabalho, com sonegação de registro de empregados, de contribuições sociais, entre outros ilícitos.

É dever, pois, dos agentes financiadores de projetos e empreendimentos desenvolver e aperfeiçoar permanentemente produtos financeiros, metodologia, instrumentos de análise, de monitoramento e de avaliação que incorporem critérios socioambientais à luz de referências nacionais ou internacionais; considerar o trato das dimensões social e ambiental como questão estratégica na análise de concessão do apoio financeiro, na gestão de ativos e na análise de risco de beneficiários e de empreendimentos; observar os impactos dos apoios financeiros na criação de emprego decente e considerar suas políticas relativas aos direitos humanos; promover nos empreendimentos apoiados a ecoeficiência, a adoção de processos e produtos sociais e ambientalmente sustentáveis, o uso de sistemas de gestão para toda a cadeia produtiva e a redução das emissões de gases do efeito estufa; promover e orientar a adoção de ações preventivas e mitigadoras de impactos sociais e ambientais adversos; adotar procedimentos internos de avaliação de risco e de análise social e ambiental de beneficiários e de empreendimentos; executar metodologias de avaliação de beneficiários, de avaliação de risco de crédito e de monitoramento e avaliação de impacto dos empreendimentos apoiados.

Esses mandamentos estão de acordo com a Resolução nº 4.327/2014 do Conselho Monetário Nacional, que dispõe sobre as diretrizes que devem ser observadas no estabelecimento e na implementação da Política de Responsabilidade Socioambiental (PRSA) pelas instituições financeiras.

Ademais disso, a Federação Brasileira de Bancos editou em 2014 o Normativo SARB de nº 14, contendo regras além das contempladas na Resolução nº 4.327/2014, prevendo, entre outras obrigações, que os contratos firmados pelos bancos devem conter, no mínimo, cláusulas que estabeleçam a obrigação de o tomador observar a legislação ambiental aplicável, a obrigação de o tomador observar a legislação trabalhista, especialmente as normas relativas à saúde e segurança ocupacional e a inexistência de trabalho análogo ao escravo ou infantil, bem como a faculdade de o banco antecipar o vencimento do contrato se constatado o cometimento, pelo cliente, de sérias violações ambientais e trabalhistas.

Existe, portanto, mandamentos para o cumprimento das determinações citadas, as quais clamam por efetivo cumprimento pelos bancos em relação às suas Políticas de Responsabilidade Socioambiental, como conduta impositiva e legalmente exigida para evitar a responsabilidade solidária da instituição financeira pelo dano ambiental e ao meio ambiente do trabalho causado por seus clientes.

A Lei nº 11.105/2005, que trata do uso de técnicas de Engenharia Genética e da liberação, no meio ambiente, de organismos geneticamente modificados, previu a corresponsabilidade dos bancos em casos de financiamento dos projetos de biotecnologia. Diz o art. 2º, §4º, que:

As organizações públicas e privadas, nacionais, estrangeiras ou internacionais, financiadoras ou patrocinadoras de atividades ou de projetos referidos no *caput* deste artigo devem exigir a apresentação de Certificado de Qualidade em Biossegurança, emitido pela CTNBio, sob pena de se tornarem co-responsáveis pelos eventuais efeitos decorrentes do descumprimento desta Lei ou de sua regulamentação.

Nessa mesma linha, estabelece o art. 12 da Lei nº 6.938/81, *in verbis*:

As entidades e órgãos de financiamento e incentivos governamentais condicionarão a aprovação de projetos habilitados a esses benefícios ao licenciamento, na forma desta Lei, e ao cumprimento das normas, dos critérios e dos padrões expedidos pelo CONAMA.

A Lei nº 6.938/81, ao introduzir o Princípio do Poluidor Pagador por meio da responsabilidade civil pelo dano ambiental direta ou indiretamente, expõe as instituições financeiras no Brasil ao risco legal, quando diz, no §1º do art. 12º, que:

Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente de existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, efetuados por sua atividade. (...).

Decorre da lei, como se vê, que quem financia tem a obrigação de averiguar se o financiado está cumprindo a legislação ambiental.

Sobre o entendimento de a instituição financiadora responder solidariamente pelo dano ambiental causado pelo financiado, o tema vem recebendo guarida nos tribunais, como se vê do relatório do Ministro Herman Benjamin do Superior Tribunal de Justiça (STJ), no REsp nº 650728 (2003/0221786-0 de 02/12/2009), considerando o poluidor indireto e a responsabilidade objetiva e que o financiador pode ser responsabilizado pela prevenção ambiental e pelos danos ambientais eventualmente causados pela sua omissão:

EMENTA: 1(...) 13. Para o fim de apuração do nexo de causalidade no dano ambiental, equiparam-se quem faz, quem não faz, quando deveria fazer, quem deixa fazer, quem não se importa que façam, quem financia para que façam, e quem se beneficia quando outros fazem.

Isso é responsabilidade solidária.

E, evidentemente, deve levar as instituições financeiras no Brasil a se preocuparem com o risco legal decorrentes dos financiamentos de projetos e empreendimentos,

forçando-as a adotarem critérios ambientais na concessão de créditos com o objetivo de mitigar o risco legal dessas operações.

Portanto, a responsabilidade solidária das instituições bancárias financiadoras de projetos e empreendimentos pela prevenção de riscos ambientais no meio ambiente do trabalho e pelos danos consequentes, decore da lei, porque quem financia tem a obrigação legal de averiguar se o financiado está cumprindo a legislação ambiental.

8 Conclusões

Na forma da Constituição Federal do Brasil o trabalho humano não é uma mercadoria e, por isso, recebeu proteção legal na busca do pleno emprego, em que se respeite a dignidade humana do trabalhador e os valores sociais a ele inerentes. Assim, é obrigação dos empregadores, tomadores de serviços e demais responsáveis solidários assegurarem ambientes de trabalho seguros, sadios e adequados para preservar a sadia qualidade de vida dos trabalhadores, em respeito aos princípios do valor social do trabalho e da dignidade da pessoa humana.

Pela prevenção e reparação de danos ambientais a nossa Constituição Federal e leis ordinárias asseguram a responsabilidade objetiva e solidária dos responsáveis pela degradação do meio ambiente, incluindo o poluidor direto e o indireto e o financiador de atividades lesivas ao meio ambiente, equiparando-se quem faz, quem não faz, quando deveria fazer, quem deixa fazer, quem não se importa que façam, quem financia para que façam, e quem se beneficia quando outros fazem (STJ, REsp nº 650728).

Diante disso e em conclusão às reflexões feitas neste breve trabalho, podemos afirmar que a responsabilidade solidária de bancos financiadores de projetos e empreendimentos, por danos ao meio ambiente do trabalho, decore da responsabilidade socioambiental, cujo fundamento maior está na Constituição Federal do Brasil, em leis infraconstitucionais e na Resolução nº 4.327/2014 do Conselho Monetário Nacional, esta que dispõe sobre as diretrizes que devem ser observadas no estabelecimento e na implementação da Política de Responsabilidade Socioambiental (PRSA) pelas instituições financeiras.

Essa responsabilidade tem por fim beneficiar o meio ambiente, nele incluído o do trabalho, e preservar a saúde dos trabalhadores e a própria sociedade como um todo, como corolário de investimento responsável.

Ademais disso, o desenvolvimento sustentável, que é um dos mais importantes princípios ambientais, depende da interação positiva entre desenvolvimento econômico e social e proteção ambiental, para equilibrar os interesses das presentes e das futuras gerações, como estabelece o art. 225, *caput*, da Constituição Federal brasileira.

O princípio do desenvolvimento sustentável, cabe salientar, é uma responsabilidade coletiva de governos, das empresas, dos indivíduos e da sociedade, porquanto afirma o art. 225 da Constituição Federal que “*todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações*” (grifados).

Portanto, a questão não é saber se os bancos devem ou não obediência a regras de responsabilidade socioambiental, porquanto as próprias instituições financeiras admitem

categoricamente tal obrigação, embora a prática revele que existe grande distância entre o discurso teórico socioambiental e a concretude do que sustentam, restando prejuízos concretos ao meio ambiente, inclusive o do trabalho, com repercussões imediatas para saúde e dignidade dos trabalhadores.

Como se vê, a responsabilidade socioambiental não é uma mera faculdade das instituições bancárias financiadoras de projetos e empreendimentos, não podendo elas, ao seu talento, aderir ou não a essa responsabilidade, isso porque a responsabilidade socioambiental é obrigação jurídica decorrente de mandamentos constitucionais e legais no Brasil. Por isso, o reconhecimento dos exatos contornos dessa responsabilidade é tarefa atual e urgente, requerendo a devida atenção daqueles que se dedicam ao assunto, em cujo rol nos incluímos, oferecendo essa contribuição doutrinária.

Diante do exposto e na forma do direito brasileiro, os bancos e instituições financiadoras de projetos e empreendimentos devem responder de forma objetiva e solidária pela prevenção dos riscos ambientais e pelos danos causados ao meio ambiente do trabalho e aos trabalhadores executores desses projetos e empreendimentos.

Referências

- BARRETO, Margarida. *Violência, saúde, trabalho: uma jornada de humilhações*. São Paulo: EDUC/FAPESP, 2003.
- BRANDÃO, Cláudio. *Acidente do trabalho e responsabilidade civil do empregador*. 3. ed. São Paulo: LTr, 2009.
- BUCK, Célia Regina. *Cumulatividade dos adicionais de insalubridade e periculosidade*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2015.
- CAMARGO, Duílio Antero Magalhães; CAETANO, Dorgival; GUIMARÃES, Liliana Andolpho Magalhães (Org.). *Psiquiatria ocupacional*. São Paulo: Atheneu, 2010.
- CATALDI, Maria José Giannella. *O stress no meio ambiente de trabalho*. 3. ed. São Paulo: LTr, 2015.
- CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de responsabilidade civil*. São Paulo: Malheiros, 2003.
- FELICIANO, G. G.; URIAS, J.; MARANHÃO, Ney; SEVERO, V. S. (Org.). *Direito ambiental do trabalho: apontamentos para uma teoria geral*. São Paulo: LTr, 2016, v. 3 (no prelo).
- FELKER, Reginaldo. *Dano moral, o assédio moral e o assédio sexual nas relações de trabalho*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2007.
- FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *Direito ambiental e a saúde dos trabalhadores*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2007.
- FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- GARCIA, Gustavo Felipe Barbosa. *Acidentes do trabalho, doenças ocupacionais e nexos técnico epidemiológico*. 5. ed. São Paulo: Método, 2013.
- GLINA, Débora Miriam Raab; ROCHA, Lys Esther (Org.). *Saúde mental no trabalho: da teoria à prática*. São Paulo: Gen – ROCA, 2014.
- GUEDES, Márcia Novaes. *Terror Psicológico no Trabalho*. 3. ed. São Paulo: LTr, 2008.
- GONÇALVES, Carlos Roberto. *Responsabilidade civil*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- LEITE, José Rubens Morato. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. 7. ed. São Paulo: RT, 2015.
- MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.
- MARANHÃO, Ney. Dignidade humana e assédio moral: a delicada questão da saúde mental do trabalhador. *Revista Fórum Trabalhista – RFT*, v. 3, p. 57-70, 2014.

- MARANHÃO, Ney. Criminalização do assédio moral trabalhista e garantismo penal. Reflexões centradas na possibilidade e necessidade de expansão da tutela labor-penal em tempos de minimalismo punitivo. *Jus Navigandi*, v. 19, p. 1-2, 2014.
- MARANHÃO, Ney; Francisco Milton Araujo Junior. Responsabilidade civil e violência urbana. Considerações sobre a responsabilização objetiva e solidária do Estado por danos decorrentes de acidentes laborais diretamente vinculados à insegurança urbana. *Jus Navigandi*, v. 16, p., 2010.
- MARANHÃO, Ney. *Responsabilidade civil objetiva pelo risco da atividade: uma perspectiva civil-constitucional*. São Paulo: Método, 2010. v. 1. 316 p.
- MARQUES, Christiani. *A proteção ao trabalho penoso*. São Paulo: LTr, 2007.
- MARTINS, João Vianey Nogueira. *O dano moral e as lesões por esforços repetitivos*. São Paulo: LTr, 2003.
- MEDEIROS NETO, Xisto Tiago de. *Dano moral coletivo*. 4. ed. São Paulo: LTr, 2014.
- MELO, Raimundo Simão de L.; BASSI, Guilherme Aparecido. Responsabilidade civil por acidentes do trabalho nas terceirizações e no trabalho temporário. In: GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa; ALVARENGA, Rúbia Zanotelli de (Org.). *Terceirização de serviços e direitos sociais trabalhistas*. São Paulo: LTR, 2017. v. 1. p. 79-87.
- MELO, Raimundo Simão de. Meio ambiente do trabalho e atividades de risco: prevenção e responsabilidades. In: GUNTHER, Luiz Eduardo; ALVARENGA, Rúbia Zanotelli; BUSNARDO, Juliana Cristina; BACELLAR, Regina Maria Bueno (Org.). *Direitos humanos e meio ambiente do trabalho*. São Paulo: LTR, 2016. p. 145-152.
- MELO, Raimundo Simão de. A tutela do meio ambiente do trabalho e da saúde do trabalhador na Constituição Federal. In: ALVARENGA, Rúbia Zanotelli de (Org.). *Direito constitucional do trabalho*. São Paulo: LTr, 2015. p. 185-200.
- MELO, Raimundo Simão de. *Ações acidentárias na justiça do Trabalho*. 2ª ed. São Paulo: LTr, 2012.
- MELO, Raimundo Simão de. *Direito ambiental do trabalho e a saúde do trabalhador: responsabilidades*. 5. ed. São Paulo: LTr, 2013.
- MELO, Raimundo Simão de. *Ação civil pública na Justiça do Trabalho*. 5. ed. São Paulo: LTr, 2014.
- MELO, Raimundo Simão de. *A greve no direito brasileiro*. 4. ed. São Paulo: LTr, 2017.
- MICHEL, Oswaldo. *Acidentes do trabalho e doenças ocupacionais*. 3. ed. São Paulo: LTr, 2008.
- NERY JUNIOR, Nelson. Responsabilidade civil por dano ecológico e a ação civil pública. *Revista de Processo*. São Paulo, RT, ano X, n. 38, p. 127-145, abr./jun. 1985.
- NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria Andrade Nery. *Código de Processo Civil comentado*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.
- NERY JUNIOR, Nelson. O processo do trabalho e os direitos individuais homogêneos: um estudo sobre a ação civil pública trabalhista. *Revista LTr*. São Paulo, LTr, ano 64, n. 2, p. 151-160, fev. 2000.
- OLIVEIRA, Sebastião Geraldo de. *Proteção jurídica à saúde do trabalhador*. 6. ed. LTr. São Paulo, 2011.
- OLIVEIRA, Sebastião Geraldo de. *Indenizações por acidente do trabalho ou doença ocupacional*. 8. ed. LTr. São Paulo, 2014.
- PARREIRA, Ana. *Assédio moral: um manual de sobrevivência*. 2. ed. Campinas: Russel, 2010.

Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

MELO, Raimundo Simão de. A responsabilidade solidária de bancos como agentes financiadores de projetos pelos danos causados ao meio ambiente do trabalho. In: GOMES, Rafael de Araújo et al. *A responsabilidade social das instituições financeiras e a garantia dos direitos humanos*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 21-37. ISBN 978-85-450-0522-3.

A RESPONSABILIDADE SOCIOAMBIENTAL DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS NA PERSPECTIVA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Alexandre Lima Raslan

1 Introdução

É sabido, e ressabido, que a Constituição Federal promulgada em 1988 ainda representa um momento de ruptura com o período histórico precedente. A reinauguração da ordem política brasileira posicionou os diversos setores representados naquela assembleia constituinte numa perspectiva em que, cada um a seu modo, avistava a materialização de seus interesses.

O panorama ansiado há três décadas pelo constituinte originário, portanto, enquadra-se naquilo que Paulo Bonavides sintetiza por *conceito material* de Constituição, como sendo essencial numa carta política, ou seja, “o conjunto de normas pertinentes à organização do poder, à distribuição da competência, ao exercício da autoridade, à forma de governo, aos direitos da pessoa humana, tanto individuais como sociais”.¹

Há, ainda, de se considerar que essa imbricação precisa ser compreendida, primeiro, historicamente, para, em seguida, haver segurança para delimitação da amplitude e identificação dos efeitos que deve produzir, como, por exemplo, no caso dos direitos fundamentais, conforme pontuado por Maurizio Fioravanti² e Georges Abboud.³

E aqui um alerta é importante: o processo de construção e reafirmação de direitos e garantias em geral não se contém na linearidade que, adotada apressadamente, obnubila a compreensão adequada dos fenômenos sociais, fazendo com que nem se interprete com precisão a atualidade nem se aceite que esse processo pode, sim, sofrer avanços e retrocessos.⁴

¹ BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 80.

² FIORAVANTI, Maurizio. *Los derechos fundamentales: apuntes de historia de las constituciones*. 5. ed. Madrid: Trota, 2007.

³ ABOUD, Goerges. *Jurisdição constitucional e direitos fundamentais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

⁴ RASLAN, Alexandre Lima. *Responsabilidade civil ambiental do financiador*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 183-184.

Neste ponto, justamente, é que as perspectivas e expectativas constitucionais são flagradas num processo permanente de aproximação e afastamento, resultando em crises de interesses que devem, de modo irrenunciável, ser solucionadas visando a diminuir ao máximo aquilo que proponho denominar de *déficit de potência* da força normativa da constituição.

Por imposição metodológica, este trabalho concentra a atenção na imbricação recíproca entre os direitos fundamentais⁵ e a função social da propriedade,⁶ notadamente num ambiente constitucional em que se deve garantir a livre iniciativa,⁷ na forma da lei, sem prejuízo dos direitos sociais,⁸ conforme acentuam Nelson Nery Junior e Georges Abboud.

Revisitar o tema consolidado em inédita pesquisa acadêmica em 2009,⁹ que resultou na pioneira publicação em 2012, com a obra *Responsabilidade Civil Ambiental do Financiador*,¹⁰ traz a satisfação de, reafirmando os fundamentos, fortalecer aquelas conclusões.

Novas reflexões, alterações legais e fatos relevantes vêm inspirando esforços já concretizados para a constante atualização acerca do assunto.¹¹

2 Função social: ponto de convergência da responsabilidade socioambiental das instituições financeiras

A Revolução Francesa proclamou, no preâmbulo da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, que aos homens deveria ser concedida e preservada alguma dignidade, o que veio circundado pelos princípios da liberdade, igualdade e fraternidade. Sabe-se, no entanto, que a *igualdade* era o ponto central daqueles interesses. A eliminação dos estamentos e das corporações de ofício atendia o anseio da *liberdade*. A *fraternidade*, inicialmente, tratava-se de evocação deveras abstrata, uma “virtude cívica”, isso tanto na Declaração de 1789 quanto na de 1791. Por sua vez, a fraternidade foi tardiamente alçada a princípio na Constituição francesa de 1848, no item IV do Preâmbulo.

O gozo das liberdades individuais e o acúmulo de propriedade privada, portanto, já atendiam àqueles interesses revolucionários, proporcionando a sensação de dignidade naquela quadra histórica. A fraternidade não compunha o cenário do pensamento liberal clássico com a mesma importância da liberdade e da igualdade. Certamente,

⁵ NERY JUNIOR, Nelson; ABOUD, Georges. *Direito constitucional brasileiro: curso completo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, p. 264-266, 275-276.

⁶ NERY JUNIOR, Nelson; ABOUD, Georges. *Op. cit.*, p. 298-300.

⁷ NERY JUNIOR, Nelson; ABOUD, Georges. *Op. cit.*, p. 456-457.

⁸ NERY JUNIOR, Nelson; ABOUD, Georges. *Op. cit.*, p. 349-364.

⁹ RASLAN, Alexandre Lima. *Meio ambiente e financiamento: a relação sob a perspectiva da propriedade e da responsabilidade civil ambiental das instituições financeiras*. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. 2009. 313p.

¹⁰ RASLAN, Alexandre Lima. *Responsabilidade civil ambiental do financiador*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

¹¹ RASLAN, Alexandre Lima. O estado da arte da responsabilidade socioambiental do financiador. In: YOSHIDA, Consuelo Y. Moromisato *et al.* (Coord.). *Finanças sustentáveis e a responsabilidade socioambiental das instituições financeiras*. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 45-56.

tal defasagem ainda contribui, ao menos inconscientemente, para a compreensão do instituto da propriedade e seu pleno exercício.

Com o processo embalado pela Revolução Francesa (1789), o direito de propriedade é positivado no artigo 544 Código Civil francês (1804). Outorga-se, assim, poder absoluto ao proprietário. A elevação de intensidade desse poder vem com a Revolução Industrial, quando se acentuam tanto a exploração dos recursos naturais, da mão de obra etc., quanto o consumo de bens e serviços, tudo animado pela mecanização e novas tecnologias. Entretanto, não tarda a reação em face daqueles ideais liberais, seja com relação à propriedade, seja ante o estado-abstenção, que já não se conformavam com as expectativas da transição do século XIX ao XX.

A Constituição mexicana de 1917, reagindo ao *status quo*, foi a primeira a preencher os direitos dos trabalhadores com conteúdo de direitos fundamentais. Na mesma oportunidade e sentido, a nova ordem mexicana reinstaura a propriedade privada, gravando-a com a obrigação de seu uso atender ao interesse do povo, conforme o artigo 27. Afirmam-se, portanto, as dimensões social e, por que não, ambiental da propriedade.

Na Europa, os direitos sociais são alçados a direitos humanos fundamentais no período posterior à Primeira Grande Guerra (1914-1918), o que termina por refletir, também, no direito de propriedade.

A Constituição alemã de Weimar (1919) inspirou a implantação da democracia social no Ocidente, pareando com a Constituição mexicana de 1917. A nova ordem alemã adicionou ao rol de direitos e garantias individuais clássicos alguns direitos essencialmente sociais. Especialmente, inovou ao positivizar a função social da propriedade no artigo 153, que exortava que “a propriedade obriga” e “seu uso deve, ao mesmo tempo, servir para o bem-estar geral”. Na Constituição alemã de 1949, ainda vigente, esta cláusula consta do artigo 14, II. O constituinte alemão de 1919 se preocupou também com ordem econômica, condicionando o “mercado” à liberdade econômica. O artigo 151 impunha o respeito à dignidade humana, anunciando que “a ordenação da vida econômica deve obedecer aos princípios da justiça, com o fim de assegurar a todos uma existência conforme a dignidade humana. Dentro desses limites, é garantida a liberdade econômica dos indivíduos”. E no artigo 152.1 a liberdade contratual e econômica passou a adjetivar a propriedade, já garantida nas Constituições alemãs anteriores.

Sem a pretensão de traçar uma linha do tempo, mas, sim, considerando importante pontuar com algumas evidências históricas, é compulsória a referência à Declaração sobre o Meio Ambiente Humano, resultante da Conferência de Estocolmo (1972). A adesão do Brasil, que se deu sem ressalvas, conecta a interpretação com o respectivo Princípio 1 que prevê que “o homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e adequadas condições de vida num meio cuja qualidade permita uma vida de dignidade e bem-estar, e tem a solene responsabilidade de proteger e melhorar o meio ambiente, para as presentes e futuras gerações”. Ressalte-se que o Brasil editou, com algum atraso, ainda sob a égide constitucional anterior, a Lei nº 6.938/1981, epígrafa Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, positivando internamente a proteção ambiental, da saúde humana etc., em face da utilização dos recursos ambientais.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988, sob o impacto dessa tendência mundial, perfila a ordem econômica e financeira com a valorização do trabalho humano e a livre

iniciativa. A perspectiva, portanto, é a de assegurar a todos uma existência digna, com justiça social. Para tanto, a expectativa deve ser concretizada por meio do atendimento, dentre outros, dos princípios da propriedade privada, da função social da propriedade, da defesa do meio ambiente, nos termos do artigo 170, incisos II, III e IV, da Constituição Federal.

Mas, antes que se tenha tal implicação como novidade, vale reafirmar que a tradição constitucional brasileira alinha, há muito, a propriedade à função social. A Constituição Federal de 1946 previa o atendimento de função por parte da propriedade. O artigo 147 dispunha que “o uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social (...)”. Posteriormente, na Reforma Constitucional de 1967, prescrevia o artigo 157 da redação atual: “A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios: (...) III – função social da propriedade; (...)”. Em seguida, a Emenda Constitucional nº 1, de 17.10.1969, conserva a vinculação da propriedade com a função social, acrescentando no artigo 160 que, além da ordem econômica, a ordem social exige o atendimento do princípio a função social da propriedade: “A ordem econômica e social tem por fim realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social, com base nos seguintes princípios: (...) III – função social da propriedade; (...)”.

Claro, portanto, que analisando o percurso da história nesses últimos cem anos, a partir da Revolução Mexicana de 1917, apesar dos avanços socioambientais experimentados até o início deste século XXI, é certo afirmar que ainda há considerável defasagem entre perspectivas, expectativas e materialização dos respectivos anseios constitucionais.

Para diminuir essas frustrações constitucionais é necessário, inclusive, rever algumas premissas, como, por exemplo, aquelas acerca da propriedade, sem que isso represente inaugurar ou reinventar o instituto. Para tanto, é suficiente experimentar o encontro com a realidade do *mercado dependente do crédito* para desvendar, no texto constitucional, a responsabilidade socioambiental das instituições financeiras.

A primeira das reflexões necessárias é a promoção de uma interpretação ampliada, e por isso adequada, do instituto da propriedade. Não se deve esperar uma defesa útil do meio ambiente ou eficaz da dignidade da pessoa humana quando apenas se focalize a propriedade imobiliária.

Pontes de Miranda já defendia que o patrimônio em sentido amplo está conformado à função social, o que transcende o direito das coisas corpóreas e abrange o crédito: “em sentido amplíssimo, propriedade é o domínio ou qualquer direito patrimonial. Tal conceito desborda o direito das coisas. O *crédito é propriedade*. Em sentido amplo, propriedade é todo direito irradiado em virtude de ter incidido regra de direito das coisas (cp. arts. 485, 524 e 862). Em sentido quase coincidente, é todo direito sobre as coisas corpóreas e a propriedade literária, científica, artística e industrial. Em sentido estritíssimo, é só o domínio”.¹² A propriedade, assim, não deve ser identificada, exclusivamente, com a possibilidade de apropriação física, sendo de Pontes de Miranda a afirmação de que a “coisa objeto de propriedade, não é, hoje, somente a coisa corpórea”.¹³ E, repare-se bem, trata-se de comentário à luz da Constituição Federal de 1946. Sob as luzes da Carta

¹² MIRANDA, Francisco Cavalcante Pontes de. *Tratado de direito privado*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983, Parte Especial, Tomo XI, p. 9.

¹³ MIRANDA, Francisco Cavalcante Pontes de. *Op. cit.*, p. 15.

Política de 1988 resta a confirmação de que “o direito atendeu a que a noção de coisa não é naturalística, ou física; é econômico-social”.¹⁴

A doutrina nacional mais recente, representada aqui por Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho e Paulo Gustavo Gonet Branco, também se inclina por uma concepção constitucional ampliada da propriedade, quando aponta que a Constituição alemã de Weimar (1919) garantia o direito de propriedade para além dos bens móveis e imóveis. Nela, destaca-se o prestígio aos “valores patrimoniais, incluídas aqui as diversas situações de índole patrimonial, decorrentes de relações de direito privado ou não”. Além disso, anuncia que “essa mudança da função da propriedade foi fundamental para o abandono da ideia da necessária identificação entre o conceito civilístico e o conceito constitucional de propriedade”.¹⁵ Assim, as hipotecas, penhores, depósitos bancários, pretensões salariais, ações, participações societárias, direito de patente e de marcas, entre outros, submetem-se à função social.¹⁶

Assim, a *atividade econômica* em sentido amplo também está vinculada à função social, o que se retira do texto constitucional nos artigos 5º, inciso XIII, e artigo 170, parágrafo único. Atuar no regime capitalista adotado constitucionalmente pelo Brasil implica, sem dúvida, e sem exceções, que a *livre iniciativa* deve reverência à função social. E aqui há de se ressaltar que nem toda a atividade econômica é empreendida direta e exclusivamente pelo proprietário, mas, sim, por terceiros que, no *regime de empresa*, devem cumprimento aos princípios constitucionais e previsões legais, seja em defesa do resultado privado seja em respeito à coletividade.

Exemplo dessa hipótese vem da própria Lei nº 6.404/1976 (Lei das Sociedades por Ações), sabidamente recepcionada, que prescreve a *função social da empresa* de modo evidente, obrigando o controlador a esse dever, conforme o parágrafo único do artigo 116: “Art. 116. Entende-se por acionista controlador a pessoa, natural ou jurídica, ou o grupo de pessoas vinculadas por acordo de voto, ou sob controle comum, que: (...) Parágrafo único. O acionista controlador *deve usar o poder com o fim de fazer* a companhia realizar o seu objeto e *cumprir sua função social*, e tem *deveres e responsabilidades* para com os demais acionistas da empresa, os que *nela trabalham* e para *com a comunidade em que atua*, cujos direitos e interesses *deve lealmente respeitar e atender*”.

E aqui, há algo de extrema relevância a ser destacado: as instituições financeiras no Brasil devem ser constituídas sob a forma sociedades anônimas, conforme exige o artigo 18, *caput*, da Lei nº 4.595/1964 (Lei da Política das Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias). Trata-se de constatação que merece destaque, pois, não se encontra ordinariamente nos textos legais uma expressão como a *lealdade*, tão carregada de dever para com o outro, para com aqueles a quem se deve. Perceba-se a gravidade dos signos que compõem o tipo: *dever usar o poder para o fim de cumprir sua função social* em razão dos *deveres e responsabilidades* para com os que *nela trabalham*, além do *dever* de ser *leal, respeitar e atender a comunidade onde atua*. Pois bem, este é um dos pontos essenciais do

¹⁴ MIRANDA, Francisco Cavalcante Pontes de. *Op. cit.*, p. 15.

¹⁵ RASLAN, Alexandre Lima. *Responsabilidade civil ambiental do financiador*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, p. 79.

¹⁶ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 2008, p. 424-425.

farto substrato da responsabilidade socioambiental das instituições financeiras, que confere grau de concretude à função social da atividade financeira (econômica).

Fábio Konder Comparato, comentando o citado artigo 116, esclarece acerca da implicação entre a *atividade empresarial, o controlador e a função social*, alertando que o *poder de controle*, ainda que não coincida com a propriedade, está vinculado há um *dever jurídico* a cargo da atividade empresarial e econômica: “Quando os bens de produção acham-se incorporados a uma exploração empresarial, como vimos, a discutida função social já não é um poder-dever do proprietário, mas do controlador. Malgrado o caráter elementar da distinção, importa reafirmar aqui que *poder de controle não se confunde com propriedade*. Não é um direito real, portanto, de caráter absoluto, incidindo sobre uma coisa, mas um *poder de organização e de direção*, envolvendo pessoas e coisas. A causa dessa persistente confusão conceitual está, sem dúvida, no fato de que, em regime capitalista, o poder de controle empresarial funda-se na propriedade do capital ou dos títulos-valores representativos do capital da empresa”.¹⁷

Neste ponto, destacam-se os *bens de produção*, a exemplo do dinheiro, da moeda, do crédito, entre outros, que, direcionados ou incorporados ao sistema de produção,¹⁸ encontram-se afetados pelo encargo da função social. E acerca dos bens de produção é bom ressaltar que podem ser empregados no fomento ao comércio ou na produção de bens e serviços, uma vez que a atividade produtiva não se caracteriza exclusivamente pela transformação, mas, também, pela *outorga de valor* àquilo que se produz.¹⁹

Assim, as atividades relacionadas à produção, à concessão de incentivo ou de crédito, privado ou público,²⁰ assumiram fundamental importância na formação da *superestrutura* do sistema de crédito, que vem servindo de *meio* para a transcendência da Revolução Industrial e, mais atualmente, da Revolução Digital, pressionando o estoque de recursos ambientais disponíveis na natureza.²¹

De se concluir, então, que os recursos financeiros destinados a viabilizar a produção de bens ou serviços devem submissão à função social, em sua dimensão socioambiental. E aqui estão abrangidos recursos provenientes do capital do próprio empreendedor da obra ou atividade ou de terceiro igualmente privado, a exemplo do patrocinador, bem como daqueles recursos reservados ou destinados a integrar programas de incentivos governamentais ou de financiamentos públicos ou privados, nacionais ou internacionais.²²

¹⁷ COMPARATO, Fábio Konder. Função social da propriedade dos bens de produção. *Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro*, São Paulo, Revista dos Tribunais, ano XXV, n. 63, p. 77, (Nova Série), jul./set. 1986.

¹⁸ COMPARATO, Fábio Konder. Função social da propriedade dos bens de produção. *Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro*, São Paulo, Revista dos Tribunais, ano XXV, n. 63, p. 72, (Nova Série), jul./set. 1986.

¹⁹ COMPARATO, Fábio Konder. Função social da propriedade dos bens de produção. *Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro*, São Paulo, Revista dos Tribunais, ano XXV, n. 63, p. 73, (Nova Série), jul./set. 1986.

²⁰ RASLAN, Alexandre Lima. *Responsabilidade civil ambiental do financiador*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 84.

²¹ COMPARATO, Fábio Konder. Função social da propriedade dos bens de produção. *Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro*, São Paulo, Revista dos Tribunais, ano XXV, n. 63, p. 72, (Nova Série), jul./set. 1986.

²² RASLAN, Alexandre Lima. *Responsabilidade civil ambiental do financiador*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 217-221.

O financiamento, público ou privado, destinado às atividades econômicas utilizadoras de recursos ambientais, portanto, está jungido à função social. Assim deve ser por disposição infraconstitucional expressa, na hipótese do artigo 10 da Lei nº 6.938/1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), por exemplo. E de modo superior, também deve ser. Note-se que a Constituição Federal de 1988, especialmente no Título VII, “Da Ordem Econômica e Financeira”, estrutura, na forma do Capítulo I, nomeado “Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica”, uma trama principiológica com os artigos 170 a 181, além do artigo 192,²³ que emoldura o Capítulo IV, “Do Sistema Financeiro Nacional”.

Pinto Ferreira²⁴ e Edvaldo Brito²⁵ ressaltam que o artigo 192 da Constituição Federal de 1988 é novidade na história constitucional brasileira, cuja inspiração provém da Constituição alemã de Weimar de 1919 e da Lei Fundamental da República Federal da Alemanha de 1949, cujo Título X é dedicado ao “Regime Financeiro” (*Das Finanzwesen*), bem como da Constituição da República portuguesa de 1976, que trata no Título V do “Sistema Financeiro e Fiscal”. Tais referências reforçam o perfil das modernas ordens constitucionais, como a brasileira, em que se tratam com *supremacia* não somente os direitos políticos ou civis, mas, também, os direitos sociais e econômicos. O sistema financeiro brasileiro, por sua vez, reconhecido como integrado à ordem econômica, vem perfilado de modo a exigir que seus atores, financiadores e mutuários, promovam o bem-estar e a dignidade humana.

Ressalte-se que a função social do sistema financeiro nacional vem estampada na expressão empregada no texto constitucional do artigo 192, qual seja, a de estar “estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade”. Trata-se de instrumento de concretização da cidadania, da dignidade humana, da solidariedade, dando reforço aos fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil, na perspectiva do artigo 1º, incisos II e III, e do artigo 3º, incisos I e IV. A positivação infraconstitucional da *função social do contrato*, nos termos do artigo 421 do Código Civil, atende à determinação constitucional e atrela à responsabilidade jurídica os contratantes, no caso, por exemplo, financiador e mutuário, como forma de prevenir e reprimir abusos e desvios, obrigando-os à utilidade social do contrato.²⁶

Confirmando o anseio constitucional, a Lei nº 4.595/1964 (Lei da Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias), também recepcionada, não encontra oposição às referências expressas à função social. Note-se que artigo 2º cria o “Conselho Monetário Nacional, com a finalidade de formular a política da moeda e do crédito como previsto nesta lei, objetivando o progresso econômico e social do País.” E no artigo 3º, inciso IV, determina que a política do Conselho Monetário Nacional objetivará “orientar a aplicação dos recursos das instituições financeiras, quer públicas, quer privadas; tendo em

²³ RASLAN, Alexandre Lima. *Responsabilidade civil ambiental do financiador*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 94.

²⁴ FERREIRA, Pinto. *Comentário à Constituição brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1994, v. 6, p. 530.

²⁵ BRITO, Edvaldo. *A Constituição Federal brasileira 1988: interpretações*. Rio de Janeiro: Forense Universitária/Fundação Dom Cabral/Academia Internacional de Direito e Economia, 1988, p. 394-395.

²⁶ RASLAN, Alexandre Lima. *Responsabilidade civil ambiental do financiador*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 236-240.

vista propiciar, nas diferentes regiões do País, condições favoráveis ao desenvolvimento harmônico da economia nacional". A atividade financeira, por tudo isso, deve servir ao desenvolvimento equilibrado do país e dos interesses da coletividade. Em relevo aqui, mais uma paragem em que se fundeiam as instituições financeiras à função social.²⁷

E aqui, neste exato ponto, cabe uma afirmação que, para além das interpretações de textos normativas, e já as reforçando, a atividade financeira configura-se, essencialmente, como *atividade-meio*, que tem por finalidade proporcionar *condições objetivas* para as demais atividades econômicas, conforme conclui Sidnei Turczyn: "Por outro lado, pode-se dizer que, no regime capitalista, enquanto a atividade econômica em geral se constitui em *atividade-fim*, a financeira, embora indispensável, se constitui em *atividade-meio*, isto é, facilitadora do exercício das demais modalidades de atividades econômicas, o que, também, contribui para que a ela se reconheça um caráter especial".²⁸

A atividade financeira, pública ou privada, sendo indiferente se tratar de fonte de financiamento público ou privado, está obrigada aos objetivos do artigo 192 da Constituição Federal, realizando a função social, uma vez que, conforme Fábio Konder Comparato, "se a propriedade está inscrita entre os direitos fundamentais, ela deve submeter-se ao regime jurídico que lhes é comum"²⁹

Reafirmando o que vimos defendendo, a ideia de função se traduz no poder de imprimir à propriedade ou ao patrimônio um fim determinado, promovendo-o e mantendo-o estritamente ligado a um especial objetivo, como, por exemplo, o da defesa do meio ambiente, dos direitos fundamentais. A potência da expressão social, que adjetiva a função, vincula aquele fim especial ao interesse coletivo e não se contenta com o atendimento exclusivo do titular do domínio, devendo procurar a conciliação dos interesses, sob pena de sancionamento previsto pela ordem jurídica.³⁰

Enfim, as políticas públicas monetárias ou creditícias somente devem receber guarida constitucional acaso haja concomitante atendimento à função social, exigida pelos mesmos artigos 5º, inciso XXIII, e 170, incisos III e VI, com especial atenção para a defesa do meio ambiente, dos direitos sociais e econômicos, além dos direitos fundamentais.³¹

3 Conclusão

A materialização das expectativas constitucionais depende, entre outras, da adequada apreensão dos fundamentos históricos e jurídicos que devem ser utilizados como premissas para produção de conclusões que evitem a paralisação ou o retrocesso na defesa de direitos fundamentais, por exemplo.

²⁷ RASLAN, Alexandre Lima. *Responsabilidade civil ambiental do financiador*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 93-97.

²⁸ TURCZYN, Sidnei. *O sistema financeiro nacional e a regulação bancária*. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 34.

²⁹ COMPARATO, Fábio Konder. *Função Social da Propriedade dos Bens de Produção*. *Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro*, p. 76, 1986.

³⁰ RASLAN, Alexandre Lima. *Responsabilidade civil ambiental do financiador*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 98.

³¹ RASLAN, Alexandre Lima. *Responsabilidade civil ambiental do financiador*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 98.

O caso da responsabilidade socioambiental das instituições financeiras se encaixa nesse movimento que exige conhecer em retrospectiva e agir em perspectiva. Afirmar que as temáticas sociais, de onde provém historicamente a preocupação ambiental, atualmente se apresentam evidentes nunca é demais.

Exige-se, portanto, a reavaliação de antigos preconceitos que, ancorados em obstáculos epistemológicos, impedem o progresso da ciência.

A proposta que renovo aqui é, conforme conclusão de outro trabalho a respeito, que os instrumentos econômicos devem promover, preventivamente, a defesa de interesses socioambientais, sem prejuízo da eventual reparação do dano. E aqui não se deve deixar de se prevenir contra o discurso ideológico, que atravanca o progresso de qualquer discussão racional, e a ignorância a respeito da realidade jurídica e, sobretudo, do mercado (externalidades).

Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

RASLAN, Alexandre Lima. A responsabilidade socioambiental das instituições financeiras na perspectiva da Constituição Federal de 1988. In: GOMES, Rafael de Araújo et al. *A responsabilidade social das instituições financeiras e a garantia dos direitos humanos*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 39-47. ISBN 978-85-450-0522-3.

O PAPEL DA RESOLUÇÃO Nº 4.327/2014 E A RESPONSABILIDADE SOCIOAMBIENTAL DE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS¹

Rodrigo Pereira Porto

1 Introdução

Durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (comumente referida como Conferência Rio+20), foi amplamente debatida uma proposta regulamentar apresentada pelo Banco Central do Brasil que dispunha sobre a responsabilidade socioambiental das instituições financeiras e demais instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional (SFN). Em 25 de abril de 2014, o Conselho Monetário Nacional (CMN) editou a Resolução nº 4.723, disciplinando o assunto (BCB, 2014).

Em breve síntese, a Resolução nº 4.327, de 2014, estabelece diretrizes às instituições do SFN para a elaboração e a implantação de uma política de responsabilidade socioambiental (PRSA). Define o conceito de risco socioambiental, estimula a participação das partes interessadas no processo de elaboração da política e estabelece a necessidade de subordinar a sua identificação, avaliação, e controle a uma unidade de gerenciamento de risco pré-existente da instituição, como a de crédito e a operacional.

A norma ainda determina que a instituição deve manter estrutura de governança compatível com o seu porte, a natureza do seu negócio, a complexidade de serviços e produtos oferecidos, e prevê a constituição de um plano de ação, que define as ações requeridas para a adequação da estrutura organizacional e operacional da instituição, se necessário, bem como as rotinas e os procedimentos a serem executados em conformidade com as diretrizes da política, segundo cronograma especificado pela instituição.

É aspecto que colabora para eficácia da norma sua aplicação segundo os princípios de proporcionalidade, ou seja, a PRSA deve ser compatível com a natureza da instituição e com a complexidade de suas atividades e de seus serviços e produtos financeiros; e de relevância, isto é, o escopo da política deve considerar o grau de exposição ao risco socioambiental das atividades e das operações da instituição.

¹ As visões presentes neste artigo manifestam a opinião do autor, não representando necessariamente a posição oficial oriunda do Conselho Monetário Nacional ou do Banco Central do Brasil.

Merece destaque o fato de a norma tratar da necessidade de discussão, dentro da organização, de sua responsabilidade socioambiental, formalizando seu compromisso institucional, firmado pelas mais altas esferas decisórias da organização, conforme sua própria política. Entre vários conceitos possíveis de serem aplicados ao termo “responsabilidade socioambiental”, o Banco Mundial (referido em DOANE, 2004) dispõe que o termo

(...) descreve as obrigações corporativas que interessam a todos os stakeholders em suas operações. Empresas socialmente responsáveis consideram todo o escopo de impacto de suas atividades na comunidade e no meio ambiente quando da tomada de decisões, equilibrando as necessidades dos stakeholders com as de obtenção de lucro.

A Resolução nº 4.327, de 2014, é iniciativa que parece ser meritória e original. Seria meritória pelo entendimento de que busca superar um desafio constante em todo o processo regulatório: as instituições tenderiam a adotar medidas onerosas apenas quando percebessem que eventual infração à regulamentação estaria propensa a ser detectada e duramente penalizada, como já observado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2010). Esse tipo de conduta reflete uma crescente ineficiência sob a ótica econômica: gastos com soluções que visam apenas a conformidade com a legislação em vigor, sem que os procedimentos interfiram sinergicamente nos processos produtivos da empresa, podem ser contraproducentes.

Para entender como a Resolução nº 4.327, de 2014, é preciso perceber que o custo de observância da norma deve se justificar pelo aumento da produtividade e redução de riscos. Para esse propósito, a regulamentação em apreço não pretende receitar às instituições o que devem fazer para inserir a temática socioambiental em sua estratégia de negócios e relacionamento com as partes interessadas, mas determina que devem fazê-lo, respeitadas suas particularidades. Cada instituição pode ter uma política diferente, condizente com o que desejam seus controladores e o que esperam suas partes interessadas.

Assim, as instituições devem relatar às suas partes interessadas – Banco Central do Brasil, inclusive –, o posicionamento institucional acerca de sua responsabilidade socioambiental. Para esse fim, a Diretoria Executiva e o Conselho de Administração da instituição financeira, quando existente, devem levar em conta a natureza da atividade da instituição, o perfil de seus clientes e investidores, o grau de exposição a riscos a que a instituição está disposta a enfrentar, entre outras particularidades que refletem a diversidade de segmentos que operam no SFN.

Por sua vez, a norma é original ao fortalecer a responsabilidade socioambiental das instituições financeiras. A originalidade da norma reside, especialmente, em evitar que os bancos, em resposta a determinadas questões sociais e ambientais que se colocam no curso de suas operações, atuem de forma imprevisível e inconsistente ao longo do tempo, pois a política institucional se presta, particularmente, para orientar essa conduta doravante.

Assim, a regulamentação em pauta, em sua essência, não constitui apenas mero instrumento de fiscalização deste Banco Central, cuja ênfase é no gerenciamento do risco socioambiental, mas busca reforçar mecanismos de governança corporativa para estreitar as relações entre a instituição e as demais partes interessadas.

É inevitável, porém, o questionamento sobre a real necessidade de norma que determine às instituições do SFN a elaboração de uma política da espécie, tendo em vista os atuais compromissos voluntários na indústria financeira sobre melhores práticas socioambientais, e os aparentes incentivos econômicos presentes no mercado. Parece-me uma indagação justa e pertinente para se discutir a conveniência e a oportunidade de se regular o assunto. Dentre as várias possibilidades de resposta a este problema, apresento alguns comentários para fundamentar uma opinião pessoal a esse respeito.

2 A questão do risco socioambiental

O negócio de uma instituição financeira é assumir riscos. Segundo a boa doutrina financeira, o retorno deve ser proporcional ao risco incorrido. Por definição, isso significa que o processo de intermediação financeira, por mais regulado que seja, ainda mantém um componente de incerteza no processo de tomada de decisões, e essa ineficiência não isenta a instituição de riscos tais como o financiamento de atividades que possam gerar impactos negativos de tal monta que superem os benefícios daí decorrentes à própria sociedade.

De parte das instituições financeiras, há vários motivos que direcionam maior envolvimento das instituições financeiras com as questões socioambientais. Seguramente, a preocupação com potenciais exigibilidades decorrentes de impactos sociais e ambientais causados por tomadores de crédito constitui relevante intersecção entre o negócio bancário e a questão socioambiental.

O Programa Ambiental da Organização das Nações Unidas – Iniciativa Financeira (UNEP-FI) há tempos destaca (UNEP, 2004) que os bancos vêm redefinindo seus processos de concessão de crédito de modo a identificar questões ambientais relevantes (e, por decorrência, também sociais) relacionadas a diferentes tipos de projetos. Passivos sociais, por exemplo, podem influir na qualidade do crédito de diversas formas, como as multas que podem fragilizar o desempenho econômico-financeiro do tomador de crédito.

Fato é que eventuais prejuízos econômicos que decorrem da exposição a fatores socioambientais não estão limitados à esfera do risco de crédito. A responsabilidade do credor (bancos) sobre as ações do tomador que degradam as condições sociais ou ambientais em projetos financiados é um risco legal relevante em função de decisões judiciais.

Para ilustrar o efeito da legislação sobre o comportamento socioambiental de instituições financeiras, pode-se destacar, preliminarmente, o exemplo norte-americano. O potencial de passivo ambiental de bancos pode decorrer de uma variedade de leis em nível federal e estadual nos Estados Unidos da América (EUA), onde o principal diploma legal a esse respeito é o denominado “*Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act*” (também conhecido como CERCLA ou *Superfund*) (FDIC, 1993). CERCLA estabelece uma estrutura legal que cria um passivo potencial oriundo dos custos de regeneração de danos ambientais para os detentores atuais de propriedade contaminada, ou mesmo de proprietários antigos eventualmente responsáveis.

Apesar de prever uma exceção para credores e bancos que não participam do gerenciamento da propriedade, decisões da Suprema Corte dos EUA sentenciaram que

muitas instituições bancárias seriam, de fato, proprietárias ou operadoras de projetos com substanciais impactos ambientais, estando, portanto, sujeitas aos custos de regeneração dos danos ambientais previstos na mencionada legislação (FED, 1991).

Em nível doméstico, a legislação ambiental em vigor permite, *a priori*, a responsabilização civil objetiva e solidária das instituições financeiras pelos danos ambientais causados por empreendimentos financiados. Aspecto relevante, enfatizado pela Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605, de 1998), relaciona-se, segundo Moraes (2000), à possibilidade de responsabilização penal das pessoas jurídicas, causadoras do dano ambiental, que por ele responderão, tenha ele ocorrido por decisão de seu representante legal ou contratual no interesse ou benefício da sua entidade, ou a quem de qualquer forma tenha concorrido para a prática do crime, na medida e proporção de sua culpabilidade.

Outras exposições a risco são claramente percebidas no negócio dos bancos. Ativos diversos, como ações e demais valores mobiliários emitidos por empresas associadas à utilização de mão de obra por intermédio de trabalho análogo a escravo, por exemplo, podem sofrer depreciação em seu valor, o que resulta em maior risco de mercado à tesouraria dos bancos.

No Brasil, o lançamento do Protocolo Verde, em 1995, firmado entre o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e os principais bancos públicos federais, gerou um compromisso voluntário, composto de princípios para adoção de práticas socioambientais responsáveis na concessão de crédito. No setor bancário privado, o movimento é influenciado pelos organismos multilaterais, tais como a *International Finance Corporation* (IFC), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e outros, que, ao repassarem recursos aos bancos, exigem a implementação de sistema de gestão socioambiental nos financiamentos. Contudo, o maior avanço ocorreu a partir de 2003, quando os maiores bancos privados aderiram aos Princípios do Equador e retomaram a discussão sobre a autorregulação da responsabilidade socioambiental no sistema financeiro.

Em agosto de 2008, o Protocolo Verde foi renovado pelas partes, e foi seguido, em 2009, por um Protocolo de Intenções, firmado entre o MMA e os principais bancos privados do país.

Portanto, os riscos e a necessidade de seu gerenciamento, em paralelo às oportunidades de novos negócios, parecem indicar que haveria incentivos suficientes para um comportamento proativo das instituições financeiras no sentido de maior responsabilidade socioambiental.

3 As falhas de mercado

As iniciativas voluntárias das instituições financeiras permitiram alguns avanços na busca pela convergência das dimensões econômicas, sociais e ambientais nas diversas estratégias de negócio. Grandes disparidades, no entanto, foram identificadas em relação ao grau de comprometimento das instituições financeiras nos diferentes segmentos do SFN, incluindo bancos públicos, bancos privados nacionais e bancos privados de capital estrangeiro. Essa disparidade abrangeu conceitos, estrutura de governança e padrões relativos tanto à inserção dos aspectos socioambientais nas ações das instituições financeiras quanto à divulgação de informações e envolvimento das partes interessadas.

Um aspecto relevante relacionado à heterogeneidade do sistema refere-se ao modelo de governança para a responsabilidade socioambiental. Embora algumas instituições tenham constituído estruturas padronizadas de governança, outras não percebem o tema como relevante. Essa diferença de abordagem sugere que não há indutores suficientes que garantam a observância de um padrão mínimo de gestão, que tratem do estabelecimento de ações e competências associadas. A percepção diferenciada dos mecanismos de mercado para internalizar ações de cunho socioambiental nos negócios das instituições, a bem de lhes gerar benefícios, é dificultado por falhas de mercado.

O relatório síntese do *Green Finance Study Group* (GFSG), componente do G-20 no período de 2016-2017 (UNEP Inquiry, 2017), endereçou recomendações em resposta ao compromisso dos respectivos líderes, na Cúpula de Hangzhou (China), de se buscar um crescimento equilibrado, sustentável e robusto. Nesse relatório, são enumeradas diversas barreiras ao desenvolvimento de um mercado de finanças verde (e responsável, de forma geral), tais como:

- I - Externalidades: o conceito econômico de externalidade está relacionado a custos e benefícios sociais percebidos a partir de determinada ação. Se um projeto que beneficia alguém impõe custos a terceiros, esses custos deveriam ser considerados na análise de sua viabilidade econômica. Incertezas quanto aos impactos socioambientais de uma ação ou à responsabilidade de cada agente, associada à ausência de pressões internas ou externas à organização, dificultam internalizar, nas taxas de juros, os custos e os benefícios sociais de um determinado projeto financiado;
- II - Assimetria de mercado: muitos investidores se interessam por investimentos que preservem a responsabilidade socioambiental do capital, mas normalmente não reconhecem quais investimentos são adequados;
- III - Falta de capacitação técnica: muitas instituições financeiras e investidores institucionais (como fundos de previdência) ainda não estão plenamente informados dos riscos a que estão expostos, o que inclui subestimar custos para prevenir que seu dinheiro encontre um empreendimento socialmente irresponsável.

Assim, mesmo em face de argumentos racionais que sinalizam a necessidade de um comportamento proativo das instituições financeiras para minimizar riscos e permitir novas oportunidades de negócio, as falhas de mercado e suas barreiras típicas induzem condutas imprevisíveis e inconsistentes das instituições.

Essa imprevisibilidade e inconsistência podem decorrer da busca por lucros em curto prazo (conduta possivelmente exacerbada pela instabilidade na conjuntura econômica e política), em paralelo com comportamento oportunista de uma ou grupo de instituições (por meio de *lobbies* para alterações legislativas, formação de oligopólios etc.).

4 O papel da Resolução nº 4.327, de 2014

O CMN, ao editar a Resolução nº 4.327, de 2014, parece ter reconhecido a necessidade de regulação para mitigar falhas de mercado, aumentar a solidez das

instituições financeiras (por meio da redução de riscos) e a eficiência (melhoria de governança corporativa, aumento da concorrência e aderência do sistema financeiro a objetivos de política pública).

Ao se criar um padrão mínimo, que se aplica distintamente a todas as instituições financeiras, o regulador parece ter sinalizado que não deseja comportamento imprevisível e inconsistente a partir da efetiva aplicação da norma.

A preocupação com a redução do risco na norma é claramente percebida na norma por meio de diretrizes estabelecidas para cumprimento por todas as instituições, como a integração do componente socioambiental nos sistemas de gerenciamento de risco pré-existentes, como o de crédito, e formação de base de dados – para subsidiar análise de crédito e de investimento – contendo as perdas decorrentes de questões socioambientais.

A Resolução nº 4.327, de 2014, além disso, parece se justificar ao exigir uma estrutura de governança corporativa para cuidar do assunto, compatível com o porte da instituição, a natureza do seu negócio, a complexidade de seus serviços e produtos oferecidos. Determinar que a instituição mantenha tal estrutura minimiza o risco de haver falta de apoio institucional a iniciativas que busquem inserir a temática na esfera das decisões estratégicas e operacionais da instituição, assim como vai ao encontro de solução que minimize o problema da assimetria informacional dentro e fora da organização.

Sob a ótica da eficiência, a regulamentação define padrões mínimos de conduta que reforcem melhor disciplina de mercado, favorecendo maior transparência e concorrência. Esse pensamento pode ser explicado pelo fato do incentivo à participação de partes interessadas na elaboração da política institucional, e ao estímulo à elaboração de relatórios que evidenciem as ações adotadas em linhas com a PRSA.

A ação regulatória em meio a um ambiente ainda refratário em função de falhas de mercado minimiza custos de observância da norma pelas instituições financeiras e valoriza sinergias entre as suas diversas áreas. Aspecto positivo refere-se ao fato de não ser a norma um instrumento do tipo *one size fits all*, ou seja, um regulamento que se aplica uniformemente a todas as instituições do SFN, em que pese a diversidade de segmentos operacionais ali presentes.

Isso é particularmente importante na avaliação da responsabilidade legal das instituições financeiras em relação ao eventual cometimento de crimes por parte de seus respectivos clientes, tomadores de crédito. Os riscos assumidos pelas instituições financeiras são parte do negócio e se justificam pela importância do serviço financeiro para o desenvolvimento da economia e do bem-estar social, cabendo às normas auxiliar a definição de limites de responsabilidade visando ao devido controle ou mitigação de riscos à ordem econômica e ao bem estar social.

A regulação, nesse sentido, não visa extinguir os riscos da atividade financeira, ou estabelecer um padrão idêntico de responsabilidade para todos os agentes, mas conferir maior segurança jurídica ao negócio financeiro. Portanto, a instituição deve ser responsável por qualquer efeito de degradação socioambiental gerada por seus clientes se criar situação de risco em razão de sua atividade, salvo se conseguir comprovar que adotou medidas idôneas e cabíveis tendentes a evitá-la. Nesse caso, a sua respectiva PRSA e ações correspondentes podem tornar mais clara, na ótica do Poder Judiciário, a real responsabilidade do financiador.

Ante tal perspectiva, entender o papel social da instituição financeira é fator importante na delimitação da sua responsabilidade, bem como conjugá-lo com o desempenho das demais forças institucionais destinadas a coibir condutas lesivas à sociedade, inclusive providas pelo Estado.

Por exemplo, a concessão de um empréstimo a pessoa jurídica (que por definição não se direciona a uma aplicação específica e previamente definida em contrato, tal como financiamento de uma atividade específica), limita as possibilidades de a instituição financeira antever se os recursos serão utilizados para apoiar empreendimentos nos quais a legalidade e a razoabilidade nas relações entre empregado e empregador não estejam presentes. Por outro lado, medidas preventivas podem ser adotadas, como avaliações periódicas das informações cadastrais da empresa, que permitam, por exemplo, checar periodicamente se o cliente é reconhecido, pelo Ministério do Trabalho e Emprego, como empregador que sujeitou seus trabalhadores a condições análogas às da escravidão. As medidas preventivas não eliminam riscos de impacto social ou ambiental, e são dimensionadas conforme a política de cada instituição. Esse dimensionamento ocorre em função do tamanho da operação, importância em relação à carteira total de crédito, risco do segmento financiado, histórico do cliente etc.

Há, portanto, incentivos econômicos trazidos pela regulamentação que estimulam a transparência e as boas práticas da governança para aprimorar a eficiência e a solidez das instituições. É possível inferir que a norma, nesse sentido, reduz falhas de mercado resultantes da assimetria informacional e do comportamento oportunista de instituições.

Coloca-se na agenda do mercado, de forma definitiva, o papel do SFN nessa seara. O fortalecimento da responsabilidade socioambiental do setor financeiro é aspecto fundamental para o bom desempenho da economia e para a qualidade de vida em sociedade. De fato, o SFN tem importante papel na canalização de recursos financeiros para indução de boas práticas socioambientais na economia, reforçando a eficácia de políticas públicas (como aquelas que visam ao desenvolvimento sustentável).

Dr. Daniel Schydlosky, ex-Superintendente de Bancos, Seguradoras e Administradores de Fundos Privados de Pensão no Peru (SBS), bem a propósito desse tema, afirma que o “conflito relacionado a questões socioambientais é um dos fatores para o risco sistêmico: conflitos socioambientais causam externalidades, as quais, por contágio, afetam terceiros e alcançam o nível macroeconômico” (UNEP-Inquiry, 2015).

Fato é que a regulamentação emanada do CMN já é objeto de amplo debate nacional e internacional, sendo usualmente citada como referência para subsídio na elaboração de políticas por outros reguladores financeiros em diversos fóruns internacionais. Como exemplo, a *Sustainable Banking Network*, fórum composto por reguladores e associações da indústria financeira internacional, que atua com o apoio técnico da IFC.

5 Conclusão

Ao se analisar o teor da Resolução nº 4.327, de 2014, tem-se um regulamento fundamentado em princípios, em sua maior parte. Em que pese os potenciais benefícios de uma abordagem da espécie, há o risco de que sua eficácia seja minimizada caso algumas premissas não sejam observadas.

É necessário o devido engajamento de partes interessadas, seja no processo de elaboração e revisão das políticas institucionais, seja no exercício de poder de pressão social visando ao equilíbrio de interesse entre as partes. O Banco Central do Brasil, como uma parte interessada, tem a competência legal de zelar pela eficiência e solidez das instituições do SFN, razão pela qual é de se esperar sua atuação efetiva para fiscalizar o cumprimento da regulamentação, com ênfase no processo de gerenciamento de risco socioambiental.

É possível inferir também que pressões sociais podem afetar diferentemente empresas de um mesmo setor, o que também concorre para incertezas acerca do comportamento das instituições do SFN. A proximidade com centros urbanos, a localização em áreas de grande interesse social e o histórico da instituição podem afetar intensamente a sensibilidade da empresa às pressões da comunidade.

Podem auxiliar em maior engajamento das demais partes interessadas o nível e qualidade de relatos e demais informações divulgadas pela instituição financeira, de tal modo a favorecer um melhor acompanhamento do desempenho socioambiental e do seu impacto sobre o resultado econômico-financeiro da instituição, sob a perspectiva interna e externa à organização.

Algumas recomendações, nacionais e internacionais, já existem para facilitar e padronizar as ferramentas de informações a serem divulgadas pelas instituições, tais como Força Tarefa constituída pelo *Financial Stability Board* (FSB), denominada TCFD – *Task Force on Climate-related Financial Disclosures*. A TCFD publicou em junho de 2017 seu relatório final contendo recomendações alicerçadas sobre quatro áreas temáticas que representam o foco da estrutura de funcionamento das organizações: governança, estratégia, gerenciamento de risco, métricas/alvos. Sob a ótica do setor financeiro, o Relatório da Força Tarefa apresenta guia de divulgação específico para o setor bancário, contendo aspectos relacionados à estratégia, gestão de riscos e métricas (FSB, 2017).

As recomendações de transparência e de relatos são voluntárias, mas reforçam melhores práticas visando fortalecer o gerenciamento de risco, as estruturas de governança corporativa, e de forma mais abrangente, a alocação mais eficiente de capital na economia e a adequada precificação de produtos e serviços no âmbito de sistemas financeiros. Considerando a determinação normativa de se instituir a PRSA, a divulgação de melhores práticas internacionais de divulgação de informações é oportuna para conferir visibilidade das ações e resultados alcançados pelas instituições, com o intuito de agregar valor aos acionistas e demais partes interessadas.

De forma geral, a regulamentação emanada do CMN não representa, por si só, uma solução única para viabilizar o financiamento sustentável da economia, com responsabilidade socioambiental. Mas a norma, pelas suas características, reforça o funcionamento de um SFN mais resiliente a riscos socioambientais, tornando-o mais receptivo na mobilização de recursos em sintonia com programas e políticas públicas atinentes ao tema. A coordenação entre agentes de mercado e do Estado, nesse contexto, é elemento importante para o sucesso de política pública voltada ao financiamento responsável da economia.

Referências

- BCB, 2014. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2014/pdf/res_4327_v1_Opdf>.
- DOANE, Deborah. Beyond corporate social responsibility: minnows, mammoths and markets. *Futures* 37, Elsevier Science, Julho, 2004.
- FEDERAL DEPOSIT INSURANCE CORPORATION (FDIC). FDIC Financial Institution Letter (FIL – 14-92). Statements of Policy, Fevereiro, 1993.
- FEDERAL RESERVE SYSTEM (FED). SR 91-20. Division of Banking Supervision and Regulation. Outubro, 1991.
- FINANCIAL STABILITY BOARD (FSB). TASK FORCE ON CLIMATE-RELATED FINANCIAL DISCLOSURE: FINAL REPORT. Junho, 2017. Disponível em: <<https://www.fsb-tcf.org/publications/final-recommendations-report/>>.
- MORAIS, D. T. B. M. *A eficácia da Lei de Crimes Ambientais: uma avaliação qualitativa*. Dissertação (Mestrado em Economia) – Brasília: Departamento de Economia, Universidade de Brasília (DF), agosto, 2000.
- UNEP (2004). Bank Report: Greening Financial Markets. Environment and Trade/Environment and Economics Unit. Setembro, 2004.
- UNEP INQUIRY (2015). Banking & Sustainability Time for Convergence: A Policy Briefing on the links between Financial Stability and Environmental Sustainability. Disponível em: <http://www.unepfi.org/fileadmin/documents/BankingSustainability_TimeForConvergence.pdf>.
- UNEP INQUIRY (2017). Green Finance Study Group Synthesis Report. Disponível em: <http://unepinquiry.org/wp-content/uploads/2017/07/2017_GFSG_Synthesis_Report_EN.pdf>.

Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

PORTO, Rodrigo Pereira. O papel da Resolução nº 4.327/2014 e a responsabilidade socioambiental de instituições financeiras. In: GOMES, Rafael de Araújo et al. *A responsabilidade social das instituições financeiras e a garantia dos direitos humanos*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 49-57. ISBN 978-85-450-0522-3.

O QUE É RISCO SOCIOAMBIENTAL

Jean Rodrigues Benevides
José Maximiano de Mello Jacinto

1 Introdução

Você já vivenciou alguma situação de risco?

Num primeiro momento, pode-se confundir risco com perigo. Perigo é uma condição com potencial para causar dano. Por exemplo, o risco de acidente de trabalho está relacionado a várias situações de perigo, como a falta de equipamentos de segurança ou de treinamento dos trabalhadores. Risco é a probabilidade de determinado evento ocorrer e, caso ocorra, os impactos que podem gerar. A norma ISO 31.000 define risco como o efeito da incerteza nos objetivos, sendo este efeito um desvio em relação ao esperado.

O termo pode ser utilizado em diferentes contextos, e tanto as pessoas quanto as empresas e organizações podem estar expostas a diferentes tipos de risco, tais como, risco de acidente, de imagem, operacional, legal e financeiro. Talvez os bancos tenham maior clareza em relação ao tema, pois é inerente às suas atividades avaliar os riscos envolvidos em suas operações.

Quando os impactos gerados por determinado evento estão associados a aspectos sociais e/ou ambientais, configura-se, então, o risco socioambiental. A exposição a este tipo de risco ocorre quando uma pessoa física ou jurídica, no desenvolvimento de suas atividades, mantenha alguma relação com situações que possam provocar danos sociais ou ambientais. Estes impactos potenciais nem sempre são fáceis de identificar e, em alguns casos, podem causar perdas significativas às partes envolvidas.

Segundo a resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente – Conama 001/86, impacto ambiental é a alteração física, química ou biológica do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas, que direta ou indiretamente afetam a saúde, a segurança e o bem-estar da população, as atividades sociais e econômicas, a biota, as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente, e a qualidade dos recursos naturais.

2 Cuidado com os riscos socioambientais! Eles podem ser maiores do que se imagina

Muitas vezes, desastres ocorrem porque os envolvidos, principalmente o empreendedor, desconhecem ou assumem um nível elevado de risco socioambiental a que estão expostos em suas atividades. Teria sido esse um dos fatores para o grande desastre ocorrido em 2015 no município de Mariana/MG, com o rompimento da barragem de rejeitos das atividades de mineração? Nesse caso, considerando-se o alto potencial de impactos relacionados à atividade de mineração e ao porte do empreendimento, provavelmente, o risco pode ter sido mal dimensionado ou o seu gerenciamento inadequado. O resultado visto é um impacto de proporções quase impossíveis de calcular financeiramente, com perdas irreparáveis de vidas e de recursos naturais, custos econômico-financeiros expressivos e danos à reputação e imagem das empresas. Fatos desse tipo afetam a empresa, seus trabalhadores, os investidores, as comunidades e os municípios atingidos, além de diversos outros atores, como os fornecedores da empresa e os agentes públicos envolvidos.

Outras situações de risco podem envolver empresas que não observam ou não acompanham adequadamente as práticas socioambientais de seus fornecedores que, muitas vezes, não atendem sequer à legislação vigente, praticando irregularidades, como o desrespeito aos direitos humanos. Por exemplo, no caso em que uma grife multinacional teve seu nome relacionado a práticas de trabalho análogo a escravo, constatado a partir da fiscalização trabalhista em uma empresa fornecedora de roupas para sua rede de lojas.

São exemplos de empreendedores que apresentaram, de diferentes formas, exposição ao risco socioambiental, direta ou indiretamente relacionadas às suas atividades. Essas situações estão cada vez mais presentes, seja pela maior exigência das normas legais ou pelo acompanhamento dos órgãos de controle e também da sociedade civil, que passam a considerar responsabilidade socioambiental de uma maneira mais objetiva e abrangente.

A responsabilidade civil por danos ambientais, seja por lesão ao meio ambiente propriamente dito (dano ambiental público), seja por ofensa a direitos individuais (dano ambiental privado), é objetiva, fundada na teoria do risco integral, em face do disposto no art. 14, §1º, da Lei nº 6.938/1981, que consagra o princípio do poluidor-pagador.¹ Neste contexto, quem causa o dano tem o dever jurídico de reparar, inclusive os poluidores indiretos, no âmbito de suas responsabilidades, poderão ser chamados a responder.

O contexto social e econômico em que se vive e a permanente evolução dos sistemas de comunicação amplia esse olhar sobre as práticas e comportamentos das pessoas e das corporações. Qualquer pessoa com um smartphone ou numa rede social pode registrar, comentar e compartilhar algo que alguém fez e que feriu seus valores e crenças. Se esse alguém for juridicamente uma empresa, têm-se aí mais amplitude no julgamento social e legal, exigindo a incorporação no seu modelo de gestão e de

¹ Responsabilidade civil objetiva por dano ambiental privado. Publicado por João Beltrão & Advogados.

atendimento de medidas que considerem os aspectos que envolvam seu público de relacionamento e os locais em que desenvolve suas atividades.

3 Evolução do conceito de risco

A primeira tentativa de definir o termo risco é de cerca de 3.200 a.C. Segundo publicação da ECON-IT2,² um grupo de moradores do Vale dos rios Tigre e Eufrates chamado Asipu aconselhava pessoas que estavam em situações de perigo, analisando a dimensão do problema, as alternativas e as consequências de cada alternativa. Essa percepção de risco foi mudando com o tempo e alguns fatos foram fundamentais para o desenvolvimento da teoria do risco, como a publicação da Teoria da Probabilidade de Pascal, em 1657, e a Tabela de Expectativa de Vida, de Halley, mais conhecido por dar nome ao cometa. Depois, já no contexto da teoria do risco, La Place no final do século XVIII, apresentou estudo sobre o cálculo de probabilidade de morte e expectativa de vida com e sem vacinação contra varíola. Deu-se início então ao uso de métodos estatísticos para medir risco, além de aspectos de saúde humana, e o processo para quantificação do risco.

Entre os tipos de riscos identificados, o socioambiental faz uma abordagem específica das questões sociais e ambientais, o que não acontecia anteriormente, quando esses temas não eram tratados ou estavam inseridos nos demais riscos. Risco socioambiental é a possibilidade de ocorrência de perdas por danos sociais e ambientais, geralmente relacionadas à poluição, saúde e segurança, impactos nas comunidades e ameaças à biodiversidade.

Aspectos ambientais do risco

Estão relacionados à possibilidade de ocorrência de danos ao meio físico e biótico. No meio físico, devido a algum tipo de contaminação ou alteração nas propriedades do solo, água ou na atmosfera, ou ainda, devido a impactos que possam contribuir para mudanças climáticas. Em relação ao meio biótico é quando ocorre danos aos recursos naturais vivos, em especial, flora e fauna. Neste sentido, alguns cuidados devem ser tomados para a implantação de uma atividade, ou para qualquer tipo de intervenção humana. Para a operação adequada de uma empresa, ou de uma hidrelétrica, aeroporto, estrada ou mesmo de um empreendimento habitacional, deve-se atender aos requisitos exigidos para se evitar ou minimizar os potenciais impactos. O instrumento para atestar essa conformidade é a licença ambiental, que acompanha todas as fases do empreendimento: licença prévia; de instalação; e de operação. Ressalte-se que nem todo órgão ambiental possui estrutura adequada para dar andamento ao processo de licenciamento ambiental, com qualidade.

Aspectos sociais do risco

Os aspectos sociais do risco, geralmente, estão associados às condições trabalho e emprego, à saúde e segurança da comunidade, ao reassentamento involuntário, além

² ECON-IT2: Parceria multidisciplinar composta por sete organizações de seis países, com apoio da Comissão Europeia: a origem da análise de risco.

de questões socioeconômicas, como o comprometimento de atividades produtivas e do patrimônio cultural. Esses elementos podem ser potencializados se envolverem comunidades tradicionais ou indígenas. São temas ligados aos direitos humanos que exigem atenção especial e algumas questões ganham cada vez mais relevância, como as que envolvem acessibilidade a pessoas com deficiência, qualquer tipo de preconceito ou, ainda, o desrespeito às garantias dos direitos de crianças e adolescentes, considerando as suas condições de vulnerabilidade social.

4 Responsabilidade socioambiental no setor produtivo

No mundo atual, com a incorporação de novas atividades e tecnologias, a análise de risco torna-se ainda mais complexa, pois além dos eventos naturais e espontâneos, ocorrem outros relacionados diretamente às ações do homem, cujas causas não são apenas acidentais e os seus impactos nem sempre conhecidos. Essas ações interferem no ambiente ou em alguns de seus componentes, podendo causar impactos positivos, tais como a geração de empregos e a dinamização econômica de uma região, ou impactos negativos, em relação ao meio ambiente ou à qualidade de vida da população.

A implantação de atividades com objetivos econômicos, financeiros e sociais, além das questões técnicas inerentes ao negócio, requer um modelo de gestão adequado para controle dos impactos gerados. Nesse sentido, os diversos atores envolvidos – empreendedores, investidores, financiadores, sociedade civil, órgãos ambientais e intervenientes – devem atuar, cada um na esfera de sua competência, para garantir empreendimentos sustentáveis em que sejam observadas as variáveis econômico-financeiras, ambientais e sociais.

Pesquisa realizada pela Ernst & Young³ com investidores institucionais de vários países indica que as informações não financeiras têm ganhado importância na tomada de decisão para a realização de novos investimentos. Segundo o estudo, 61,5% acreditam que riscos ambientais, sociais e de governança são relevantes para companhias de todos os setores da economia. Este percentual é praticamente o dobro dos 33,7% registrado no primeiro ano do estudo.

Segundo o Instituto Ethos,⁴ um negócio sustentável e responsável é a atividade orientada para a geração de valor econômico-financeiro, ético, social e ambiental, cujos resultados são compartilhados com os públicos afetados. A sustentabilidade e responsabilidade social levam para o modelo de negócios a perspectiva de longo prazo, considerando que não há crescimento econômico sustentável sem progresso social e conservação ambiental. Para garantir a sustentabilidade, é fundamental a participação de todos, empreendedores, financiadores, sociedade e o setor público.

Nesse sentido, a gestão adequada do risco deve ser realizada em todo o tipo de atividade econômica, visto que há relação direta e indireta com pessoas, comunidades e o meio ambiente, bem como com outras empresas, sejam fornecedores ou clientes. Alguns setores têm um maior potencial de gerar impactos ambientais, como agropecuária,

³ Ernst & Young (2015). Tomorrow's investment rules 2.0.

⁴ Instituto Ethos: Indicadores Ethos para Negócios Sustentáveis e Responsáveis.

florestal, industrial e extração mineral, sendo, portanto, sujeitos ao processo de licenciamento ambiental. Já as atividades de comércio e prestação de serviços têm menor potencial de gerar impactos e, a princípio, não estariam sujeitas ao licenciamento.

Alguns setores precisam ser analisados sistemicamente, como o da construção civil, que possui um alto potencial gerador de impactos ao meio ambiente, se considerarmos toda a sua cadeia de fornecedores e clientes. Por se tratar de uma atividade que envolve muita mão de obra, em sua maioria não especializada, possui grande exposição em relação aos aspectos trabalhistas, como saúde e segurança e de regularidade na contratação de pessoal. Ressalte-se que mesmo havendo uma melhoria em relação ao atendimento dos requisitos socioambientais, empresas do setor ainda aparecem em listas oficiais de trabalho em condições análogas à de escravo.

Além dos aspectos relacionados diretamente às atividades, deve-se observar o risco na cadeia de fornecedores. A definição de critérios sociais e ambientais nos editais de aquisição de bens e serviços pode induzir boas práticas de gestão socioambiental, evitando riscos para a empresa que advenham de descumprimentos de normas e legislação por parte de seus fornecedores (social/trabalhista e ambiental).

O risco socioambiental é, portanto, real, podendo impactar as atividades produtivas e, caso não seja gerenciado adequadamente, poderá repercutir em outros riscos. O benefício de compreendê-lo e gerenciá-lo é potencializado quando as empresas passam a melhorar suas práticas de gestão e relacionamento com os seus empregados, clientes e fornecedores, e a considerar os impactos positivos e negativos, diretos e indiretos, que sua atividade causa na comunidade e no entorno de suas instalações e operações.

5 Como a gestão de risco socioambiental dos bancos pode influenciar o sistema empresarial

Os bancos, como instituições que apoiam financeiramente as atividades de produção e consumo, atendem às regulamentações que determinam a incorporação das questões de natureza social e ambiental ao processo de gestão de riscos, exigindo o aprimoramento do ainda incipiente processo de análise dos aspectos socioambientais nas operações de crédito.

Essas normas trouxeram novas obrigações às instituições financeiras, que, orientadas pelos princípios da relevância e proporcionalidade, passaram a aprimorar e adotar procedimentos e rotinas para classificar, analisar e controlar os riscos socioambientais nas suas atividades e operações e ainda manter registro e controle por cinco anos das perdas decorrentes de danos socioambientais. A eficiência e melhoria do processo de análise socioambiental de clientes e projetos nas operações corporativas contribuem para a boa gestão dos riscos socioambientais impactando direta e indiretamente as práticas de gestão socioambiental do sistema empresarial.

Para os bancos, essa gestão torna-se mais desafiadora pela abrangência de sua atuação na intermediação financeira com clientes pessoa física ou jurídica e toda a diversidade de atividades e comportamentos destes clientes. Ao adotar critérios socioambientais nas suas políticas de crédito e de investimento, por exemplo, as instituições financeiras influenciam um expressivo número de empresas a cumprirem

as exigências legais em relação ao meio ambiente e à sociedade, bem como em relação aos aspectos trabalhistas de seus empregados, inclusive terceirizados.

A capacidade de os bancos influenciarem seus clientes para a regularidade legal e o atendimento às exigências sociais e ambientais de suas atividades pode variar com o tipo de operação financeira. As operações de crédito dividem-se entre operações de empréstimo e de financiamento, nestas os recursos possuem destinação específica, como a aquisição de um bem ou a construção de um empreendimento. Se a operação for para o financiamento de um projeto, além da análise do cliente, verifica-se a conformidade socioambiental do projeto, por outro lado, para as operações cujos recursos não têm destinação específica, tais como capital de giro, a análise é menos abrangente e, geralmente, restrita a verificação da regularidade do cliente.

Além do tipo de operação, o valor do crédito e a natureza da atividade financiada podem influenciar na abrangência da avaliação de risco. Alguns bancos fazem análise socioambiental específica dos clientes mesmo para operações de capital de giro, desde que envolvam valores significativos e sejam destinadas para atividades de maior impacto.

6 Regularidade socioambiental e o financiamento de projetos

No financiamento dos grandes projetos, que geralmente trazem uma maior exposição ao risco socioambiental, os bancos, principalmente os signatários dos Princípios do Equador,⁵ adotam medidas que extrapolam a verificação da conformidade legal. Além da exigência das licenças, outorgas e certidões para comprovação da regularidade social e ambiental, as instituições financeiras realizam a categorização do projeto em relação aos seus impactos e exposição ao risco socioambiental.

Para os projetos de maior impacto e risco é solicitada a contratação de auditoria socioambiental independente para verificação da conformidade e o acompanhamento dos programas socioambientais elaborados, conforme os estudos prévios (EIA/RIMA),⁶ aprovados pelos órgãos licenciadores. Também são exigidas manifestações dos órgãos que tratam de temas específicos, como a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), que devem se manifestar no licenciamento ambiental de empreendimentos que possam atingir terras e comunidades indígenas ou bens culturais.

Cabe ressaltar que no processo de análise e categorização de risco do projeto pelas instituições financeiras, sem prejuízo aos demais temas, alguns são mais sensíveis e influenciam o nível de exposição ao risco socioambiental: (i) *habitats* críticos na área de abrangência do projeto; (ii) necessidade de reassentamento de famílias; (iii) comunidades e terras indígenas nas áreas direta ou indiretamente afetadas; e (iv) sítios relevantes de patrimônio cultural na área do projeto. Também merece atenção possíveis alterações na dinâmica econômica de comunidades tradicionais e o fluxo migratório significativo de trabalhadores nos grandes projetos.

⁵ Princípios do Equador: Referencial do setor financeiro para identificação, avaliação e gerenciamento de riscos socioambientais em projetos.

⁶ EIA/RIMA: Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental.

Outras questões sociais relevantes a serem verificadas no processo de análise de risco iniciam-se com a realização da consulta prévia às comunidades afetadas, que deve ser abrangente e transparente. Além disso, é importante a abertura de um canal de comunicação permanente com as comunidades atingidas pelo projeto. Em relação a trabalho e emprego, importante verificar a legalidade na contratação de trabalhadores próprios e terceirizados e a existência de um Sistema de Saúde e Segurança no Trabalho (SST) adequado para eliminar ou minimizar a ocorrência de acidentes e agravos à saúde do trabalhador. A abrangência da análise de todos os aspectos socioambientais deve ser coerente com o tipo e o porte do projeto a ser financiado.

Nos grandes projetos de infraestrutura, como as hidrelétricas, rodovias, portos e aeroportos, os impactos tendem a ser ainda maiores e, portanto, deve ser feita uma gestão eficaz dos riscos, atendendo aos programas sociais e ambientais necessários. Esses programas devem abranger a fase anterior às obras, o período de construção, bem como de operação do empreendimento. Na fase anterior à implantação do projeto é fundamental um programa de relacionamento institucional com a participação efetiva das partes envolvidas, ou seja, empreendedor, estado, município, órgãos públicos e membros da sociedade civil. Essa interação facilita a implantação de todo o projeto, em especial as obras da região do entorno, a serem executadas nas comunidades afetadas como parte da compensação ambiental obrigatória. São investimentos em saneamento ambiental, pavimentação e a construção de hospitais e escolas.

Os programas prévios, caso não sejam efetivamente executados, podem comprometer o cronograma das obras e o início de operação da atividade. Isso pode afetar inclusive o banco financiador, principalmente, se a operação de crédito for estruturada na modalidade *project finance*, cuja principal fonte de recursos para o pagamento da dívida vem das receitas geradas pela operação do empreendimento. Essa situação acarreta um maior envolvimento do banco, pois, o sucesso da operação dependerá da performance do projeto.

Na fase de obras, os impactos ficam ainda mais evidentes e o cronograma de implantação dos programas socioambientais, mais intensos. Neste sentido, a intervenção para o reassentamento de famílias, certamente, é um dos pontos mais sensíveis e requer ações conjuntas do empreendedor, do poder público municipal e de representantes da sociedade civil organizada. Estas ações devem ser acompanhadas em todas as fases: cadastramento da população; disponibilização de moradias ou recursos indenizatórios; transferência; e acompanhamento após a conclusão do processo. O reassentamento em obras próximas aos grandes centros urbanos, mesmo que envolva um número reduzido de famílias, pode ser mais crítico do que em regiões afastadas. Isto ocorre devido à dificuldade de acerto entre as partes quanto à disponibilidade de imóveis similares, que estejam em situação regular e em local adequado.

Após o início de operação, provavelmente, ainda restarão programas sociais e ambientais a serem finalizados e outros que serão acompanhados durante o funcionamento do empreendimento. Conforme vai ocorrendo a finalização das obras, inicia-se a desmobilização. Áreas com intervenções provisórias, como alojamentos, galpões, oficinas, bota-foras e estradas, deverão ser recuperadas e os trabalhadores dispensados de suas atividades devem receber apoio do empreendedor no retorno às suas comunidades e, em algumas situações, na preparação e treinamento para atuarem em outras atividades.

Cabe destacar que, mesmo na fase de operação, os empreendimentos devem ser monitorados, seja para atendimento das condicionantes da licença ambiental de operação (LO), inclusive para que não seja suspensa, ou para garantir o cumprimento dos programas socioambientais definidos no Plano Básico Ambiental (PBA).⁷ Numa hidrelétrica, por exemplo, programas de acompanhamento de qualidade da água e vazão mínima do reservatório, estoque e diversidade de peixes, garantia de atividade produtiva para pescadores e ribeirinhos são fundamentais para a sustentabilidade do empreendimento em seu período de funcionamento.

Outras atividades também requerem monitoramento contínuo quanto aos aspectos socioambientais, como mineração e indústria. Esses tipos de empreendimentos possuem impactos que podem causar danos significativos para a saúde e segurança das comunidades, pelo trânsito intenso de máquinas e veículos, pelo risco de contaminação e assoreamento de cursos d'água, ou ainda, pela poluição atmosférica ou sonora proveniente dessas atividades.

7 Regulamentação do risco socioambiental nas instituições financeiras

Os bancos, assim como as demais empresas, evidentemente não gostam de arcar com perdas em suas operações, e um dos princípios básicos para a sustentação equilibrada de suas operações é uma boa avaliação dos riscos. O risco socioambiental pode acarretar um potencial expressivo de perdas, sendo identificado como um componente das diversas modalidades de risco a que as instituições financeiras estão expostas. Pode-se, então, avaliar a importância desse tema, considerando-se a preocupação cada vez maior no sistema financeiro com esse tipo de risco e as perdas que podem gerar.

A gestão adequada dos riscos previne que as instituições financeiras apoiem atividades que desrespeitem a legislação ou coloquem em risco a saúde pública e o meio ambiente. Isso dá mais segurança às suas operações, evitando sanções jurídicas e regulatórias, perdas financeiras, além de danos materiais e reputacionais decorrentes do descumprimento de normas legais ou de compromissos assumidos pela instituição. O sistema financeiro segue as diretrizes estabelecidas nos acordos de Basileia, regulação internacional que especifica exigências de capital para os bancos fazerem frente aos riscos. Em particular Basileia III,⁸ que determina que para as operações de longo prazo e os ativos com menor liquidez seja exigida maior reserva de capital.

Os bancos que atuam no Brasil devem cumprir as diretrizes do Conselho Monetário Nacional (CMN) e do Banco Central (BCB), em sintonia com Basileia, efetuando a gestão dos seus riscos e identificando os índices de capital regulatório requerido. As estruturas de gerenciamento de riscos devem identificar, mensurar, avaliar, monitorar, reportar, controlar e mitigar os riscos a que estão expostas, inclusive o socioambiental.

⁷ PBA – Plano Básico Ambiental: Documento que faz parte do processo de licenciamento ambiental e apresenta o conjunto de programas socioambientais com as devidas medidas preventivas, mitigadoras e compensatórias em relação aos meios físico, biótico e socioeconômico.

⁸ Basileia III: Acordo firmado entre os bancos centrais de todo o mundo para tornar o sistema financeiro mais resiliente, aprimorar as práticas de gestão e governança de riscos e fortalecer a transparência.

Segundo o estudo *Estágio Atual do Sistema Financeiro Nacional na Economia Verde*,⁹ o Brasil apresenta uma liderança junto aos principais acordos internacionais de sustentabilidade para o setor financeiro, como os Princípios do Equador, Princípios para o Investimento Responsável (PRI) e, mais recentemente, os Princípios para a Sustentabilidade em Seguros. Embora ainda exista um caminho a percorrer, não se trata de uma tendência reversível, e o Banco Central já avalia que os riscos socioambientais têm um papel relevante nas operações financeiras e, portanto, devem ser adequadamente monitorados pelos bancos.

Essas questões socioambientais passaram a ter mais destaque a partir da publicação da Resolução do CMN nº 4.327,¹⁰ de abril de 2014. Esta norma dispõe sobre as diretrizes das Políticas de Responsabilidade Socioambiental (PRSA) dos bancos, com destaque para a governança e a gestão de risco socioambiental. Até então, via de regra, apenas as grandes instituições tratavam desses temas no âmbito de suas atividades, porém, não havia uma padronização. Neste sentido a norma foi um marco, reforçando a necessidade de uma gestão adequada dos riscos socioambientais, considerando a sua relevância, ou seja, o grau de exposição em relação às atividades do banco.

8 Acordos voluntários e autorregulação bancária

Um dos primeiros movimentos relacionados a responsabilidade social e ambiental foi a assinatura do Protocolo Verde,¹¹ firmado em 1995 entre os bancos públicos e o Ministério do Meio Ambiente (MMA). No protocolo, os bancos se comprometem a empreender políticas e práticas efetivas em termos de responsabilidade socioambiental. Em 2008, foi firmado um novo compromisso entre as partes, fortalecendo os princípios estabelecidos e trazendo diretrizes mais específicas para serem observadas. No ano seguinte, a Federação Brasileira dos Bancos (Febraban) firmou documento similar com o MMA, com a participação dos bancos privados.

Outros acordos voluntários, e relevantes, no processo de internalização das questões socioambientais nas atividades dos bancos são os Princípios para o Investimento Responsável (PRI)¹² e os Princípios do Equador.¹³ Os PRI têm uma abordagem que visa incorporar fatores ambientais, sociais e de governança em decisões de investimento, para gerenciar melhor os riscos e gerar retornos sustentáveis em longo prazo. Os Princípios do Equador são um conjunto de diretrizes, para a concessão de financiamentos a projetos que podem trazer impactos negativos sobre a população e o meio ambiente.

Atualmente 91 instituições financeiras em todo o mundo, inclusive os maiores bancos que atuam no Brasil, são signatárias deste que é o mais importante instrumento

⁹ Estudo sobre sistema financeiro e a economia verde – GVces / FGV-EAESP

¹⁰ Resolução CMN nº 4.327/14. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2014/pdf/res_4327_v1_O.pdf>.

¹¹ Protocolo Verde: Os bancos signatários do protocolo comprometem-se a financiar o desenvolvimento com sustentabilidade, por meio de linhas de crédito e programas que promovam qualidade de vida da população e proteção ambiental.

¹² PRI: iniciativa de investidores em parceria com o Programa das Nações Unidas para o meio ambiente (UNEP FI) e o Pacto Global da ONU. <<https://www.unpri.org/about>>.

¹³ Princípios do Equador: <<http://www.equator-principles.com/>>.

de gestão de risco socioambiental no financiamento de projetos, em especial, os estruturados na modalidade *project finance*, que exigem uma maior participação da instituição financiadora. Nesse tipo de financiamento é comum que haja a participação de mais de um banco, formando um consórcio, que dividirá entre os seus membros os recursos a serem aplicados, bem como os riscos a serem assumidos.

Para a aplicação dos Princípios do Equador, as instituições financeiras utilizam os Padrões de Desempenho da IFC,¹⁴ que são parâmetros reconhecidos internacionalmente como melhores práticas socioambientais e que devem ser aplicados para evitar, reduzir ou compensar os impactos adversos causados pela atividade financiada. Abordam temas a serem verificados na análise e monitoramento do projeto: sistema de gestão ambiental e social; condições de trabalho e emprego; eficiência de recursos e controle da poluição; saúde e segurança da comunidade; aquisição de terras e reassentamento involuntário; conservação da biodiversidade; povos indígenas; e patrimônio cultural.

Além das leis, regulamentos e dos acordos voluntários a serem cumpridos, as instituições financeiras devem observar os normativos estabelecidos pela Febraban no âmbito do Sistema de Autorregulação Bancária (SARB).¹⁵ A proposta do Sistema é firmar um compromisso dos bancos com seus consumidores reconhecendo que é possível ir além da determinação legal. A SARB014¹⁶ formalizou diretrizes para as práticas socioambientais dos bancos em seus negócios e na relação com as partes interessadas.

9 Considerações finais

O risco socioambiental ainda não é considerado tão expressivo no âmbito de uma gestão integrada, quando comparado aos demais tipos de risco, contudo, apresenta situações em que os impactos relacionados, caso venham a ocorrer, podem causar prejuízos financeiros e de reputação com danos irreparáveis. Os temas que envolvem as questões sociais e ambientais estão cada vez mais presentes e ganham importância para a sociedade e para as corporações.

Um dos pontos fundamentais para uma maior eficiência nos procedimentos de gestão de risco socioambiental seria a valorização e melhoria estrutural dos órgãos oficiais responsáveis pela emissão de licenças, outorgas e certidões. Com isso, certamente haveria indução para que o setor produtivo evoluísse nas práticas relacionadas a responsabilidade socioambiental de suas atividades. Os órgãos ambientais, por exemplo, muitas vezes não possuem estrutura física e capacidade técnica adequadas para efetuar o licenciamento ambiental. Essa situação impacta diretamente a celeridade e a qualificação técnica dos processos de licenciamento, seja na análise dos estudos ambientais prévios (EIA/RIMA), ou na definição das condicionantes das licenças expedidas.

Situação ainda mais crítica observa-se para a verificação da regularidade de pessoas físicas e jurídicas quanto ao atendimento das questões sociais obrigatórias. Diferentemente das questões ambientais em que há uma maior disponibilidade para

¹⁴ Padrões de Desempenho IFC: são oito padrões de desempenho em sustentabilidade aplicados. <https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/dfa5bc804d0829b899f3ddf81ee631cc/PS_Portuguese_2012_Full-Documents.pdf?MOD=AJPERES>.

¹⁵ SARB: Sistema de Autorregulação Bancária Cartilha Sistema de Autorregulação Bancária.

¹⁶ SARB014/2014: Texto da SARB014.

consulta, os aspectos sociais e trabalhistas ainda carecem de instrumentos efetivos que permitam a verificação em relação à conformidade social de um empreendedor ou atividade. Neste sentido, é fundamental que sejam disponibilizados instrumentos de consultas, por meio de certidões ou de listas oficiais, positivas ou negativas, que atestem que determinada pessoa, física ou jurídica, atende às diretrizes básicas de respeito aos direitos humanos e às leis trabalhistas vigentes.

O aprimoramento desses instrumentos de consulta sobre a regularidade social e ambiental, mesmo que não garanta o pleno atendimento dos requisitos esperados para uma economia realmente sustentável, poderá contribuir positivamente para uma mudança de atitude na relação dos empreendedores e investidores com a população e o meio ambiente. A disponibilização de informações fidedignas em canais de consulta mais ágeis poderá induzir as instituições financeiras a adotarem uma seleção mais criteriosa e célere em suas operações de crédito, levando-se em consideração a conformidade e as práticas socioambientais de seus clientes e dos projetos a serem apoiados.

Essa situação pode contribuir para o aprimoramento do processo de avaliação de risco e para a inclusão do risco socioambiental no *rating*¹⁷ dos clientes e das operações, podendo reduzir custos e diminuir o prazo no processo de concessão de crédito. Ao influenciar diretamente a nota de risco das operações de crédito, as questões sociais e ambientais, provavelmente, terão uma maior relevância em todo o setor produtivo, promovendo a implementação de melhores práticas de responsabilidade socioambiental.

Os bancos recentemente iniciaram o processo para a realização do registro de dados referentes às perdas em função de danos socioambientais. Com isso, além de atenderem à Resolução CMN nº 4.327/14, sobre responsabilidade socioambiental, e às normas relativas a adequação de capital, poderão aprimorar os seus procedimentos para gestão de riscos, fundamental no sistema bancário. Esse registro permitirá que se crie um histórico sobre os aspectos socioambientais que acarretam uma maior exposição ao risco e a dimensão dessas perdas, refletindo nos procedimentos para avaliação de clientes e projetos.

Por fim, é importante ressaltar que mesmo havendo uma forte regulação para o setor financeiro e já sendo adotadas práticas voluntárias que fortalecem a responsabilidade socioambiental, ainda há um longo caminho a ser percorrido pelos bancos e por todo o setor produtivo para que se tenha uma economia sustentável em que todos os requisitos sejam considerados: o econômico-financeiro, o social e o ambiental. Este é um caminho sem volta, mas, o ritmo dessa mudança poderá ser influenciado pela evolução das exigências legais, pela atuação do próprio setor produtivo, bem como pela cobrança efetiva da sociedade civil e dos órgãos de defesa dos interesses sociais.

Referências

JOÃO BELTRÃO & ADVOGADOS. Direito ambiental: responsabilidade civil objetiva por dano ambiental privado. Disponível em: <<https://jbeltrao.jusbrasil.com.br/noticias/136258520/teoria-do-risco-integral-no-direito-ambiental-privado>>. Acesso em: 09 out. 17.

¹⁷ *Rating*: classificação de risco; nota de risco.

BRASIL. Resolução do Conselho Monetário Nacional nº 4.327/2014. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2014/pdf/res_4327_v1_O.pdf>. Acesso em: 11 out. 17.

ECON-IT2. A origem da análise de risco. Disponível em: <<http://www.econ-it2.eu/pt/training/4-risk-management/4-1-the-essence-of-risk/4-1-1-the-origin-of-risk-analysis/>>. Acesso em: 16 out. 17.

EQUATOR PRINCIPLES. Os Princípios do Equador. Disponível em: <http://www.equator-principles.com/resources/equator_principles_portuguese_2013.pdf>. Acesso em: 27 out. 17.

ERNST & YOUNG. Tomorrow's Investment Rules 2.0. Disponível em: <[http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/investor_survey/\\$FILE/CCaSS_Institutional_InvestorSurvey2015.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/investor_survey/$FILE/CCaSS_Institutional_InvestorSurvey2015.pdf)>. Acesso em: 27 out. 17.

FEBRABAN. Autorregulação bancária. Disponível em: <[http://cms.autorregulacaobancaria.com.br/Arquivos/documentos/PDF/FEB_Cartilha_a5_Editado_Novo\(1\).pdf](http://cms.autorregulacaobancaria.com.br/Arquivos/documentos/PDF/FEB_Cartilha_a5_Editado_Novo(1).pdf)>. Acesso em: 31 out. 17.

FEBRABAN. Normativo SARB 014/2014. Disponível em: <<http://cms.autorregulacaobancaria.com.br/Arquivos/documentos/PDF/Normativo%20014%20SITE.pdf>>. Acesso em: 31 out. 17.

FGV-EAESP / GVces. O sistema financeiro nacional e a economia verde. Disponível em: <https://cmsportal.febraban.org.br/Arquivos/documentos/PDF/O%20Sistema%20Financeiro%20Nacional_Alinhamento%20ao%20Desenvolvimento%20Sustentavel_2014.pdf>. Acesso em: 30 out. 17.

INSTITUTO ETHOS de Empresas e responsabilidade social: indicadores Ethos para negócios sustentáveis e responsáveis. Disponível em: <https://www3.ethos.org.br/conteudo/indicadores/#.Wgjf_FtSyM->>. Acesso em: 23 out. 17.

INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION – IFC. Disponível em: <https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/dfa5bc804d0829b899f3ddf81ee631cc/PS_Portuguese_2012_Full-Document.pdf?MOD=AJPERES>. Acesso em: 25 out. 17.

PRINCIPLES FOR RESPONSIBLE INVESTMENT – PRI. Disponível em: <<https://www.unpri.org/>>. Acesso em: 26 out. 17.

NORMA ISO 31.000. Disponível em: <<https://gestravp.files.wordpress.com/2013/06/iso31000-gestc3a3o-de-riscos.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 17.

Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

BENEVIDES, Jean Rodrigues; JACINTO, José Maximiano de Mello. O que é risco socioambiental. In: GOMES, Rafael de Araújo et al. *A responsabilidade social das instituições financeiras e a garantia dos direitos humanos*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 59-70. ISBN 978-85-450-0522-3.

RESPONSABILIDADE SOCIOAMBIENTAL E DEVERES ANEXOS DOS BANCOS E INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS COM BASE NA FUNÇÃO SOCIAL DO CONTRATO, BOA-FÉ OBJETIVA E TEORIA DAS REDES CONTRATUAIS

Afonso de Paula Pinheiro Rocha
Ludiana Carla Braga Façanha Rocha

1 Introdução

O objetivo deste artigo é mais modesto dentro desta obra tão relevante. Menos do que a conscientização da relevância e importância dos demais artigos que vão ao cerne de grandes problemas na construção de uma agenda para o trabalho decente em face das questões macroeconômicas, este artigo almeja algo mais simples: perquirir fundamentos de sustentação jurídica para as discussões mais elaboradas sobre qual o papel, se é que existe, dos bancos e agentes financiadores na agenda do trabalho decente.

Dessa forma, o texto será mais técnico e menos envolvente, mas, por outro lado, espera-se que possa servir de sustentáculo para os demais.

Inicialmente, apresenta-se o delineamento da conjectura central. Função social do contrato, boa-fé objetiva e redes contratuais interagem para construir uma matriz que permite derivar deveres anexos e obrigações não escritas para os diversos agentes econômicos que se estruturam no processo produtivo. Acredita-se demonstrar que o ordenamento jurídico brasileiro já reconhece, ainda que implicitamente, essa interação em vários episódios concretos e que a tomada de consciência desse fenômeno jurídico é importante para delinear adequadamente a forma de manejo e mesmo os limites de utilização.

Após, aborda-se, especificamente, o posicionamento dos bancos e agentes financiadores, tanto em teoria como em prática no direito brasileiro, fixando diretrizes para a imputação de deveres anexos e balizas para a responsabilização possível, por ilícitos trabalhistas.

Por fim, o artigo apresenta suas conclusões e proposta procedimental de como perceber os agentes financiadores dentro da atuação do Ministério Público do Trabalho e demais órgãos estatais e sociais, bem como o nível de influência legítimo esperado na ação dos entes privados.

2 Delineando a conjectura central: “a função social do contrato em perspectiva dinâmica”

A pergunta central que este artigo almeja abordar poderia ser inicialmente enunciada da seguinte forma: É possível exigir juridicamente comportamentos dos bancos e agentes financiadores além dos expressamente exigidos em leis e nos contratos voluntariamente contraídos por tais entidades?

Perceba-se que é possível em maior ou menor grau induzir comportamentos em agentes financiadores, seja através da percepção do mercado consumidor, seja através de incentivos indiretos da política macroeconômica. Não só a percepção do mercado consumidor, instituições a exemplo do Judiciário e do Ministério Público, com sua atuação, são capazes de induzir mudanças em culturas corporativas e comportamentos dos agentes econômicos. Prova patente é o que se pode chamar de “corrida ao *compliance*”, especialmente, diante dos grandes esquemas de corrupção expostos nas múltiplas operações do Ministério Público e Polícia Federal nos últimos anos. Bancos e instituições financeiras não ficaram imunes a essa tendência.

Normas sociais, *standards* de procedimentos desenvolvidos por concorrentes, muitos são os fatores que podem direcionar comportamentos corporativos, mas em todos esses exemplos existe falta de coercibilidade. Esta que decorre ordinariamente da lei ou da autonomia privada da vontade. Para que seja exigível juridicamente determinado curso de conduta é necessário que existam dois fatores: fundamentação jurídica adequada e aceitação das cortes judiciais para a adjudicação de pretensões formuladas.

Logo, o questionamento inicial pode ser reformulado: É possível encontrar fundamentação jurídica para a imposição de obrigações não expressamente previstas em lei?

Nesse formato, a pergunta evoca resposta positiva quase de forma imediata. Com efeito, não é nada original a percepção de que as cláusulas abertas são expedientes legislativos que permitem normas jurídicas incorporadoras de um princípio ético orientador do juiz na solução do caso concreto. São mecanismos que admitem a incorporação de conteúdos obrigacionais não previamente especificados que contêm a mesma coercibilidade de comandos comportamentais legislativamente expressos.

Saliente-se que não se está a discutir se tais cláusulas são adequadas ou mesmo se usadas de forma inadequada. Para o raciocínio que se está a construir, basta que sejam percebidas como efetivo fato concreto do direito pátrio.

Nesse contexto, possivelmente a cláusula aberta mais célebre no âmbito do direito civil é exatamente a boa-fé objetiva nos contratos. Funciona como um elo ontológico entre a autonomia privada e os deveres legais expressos. Embora o diploma legislativo referencie “boa-fé” sem adjetivação subsequente, a doutrina faz divisão entre feição subjetiva e outra objetiva, sendo esta última o enfoque do texto. Consoante Judith Martins-Costa:

Já por ‘boa-fé objetiva’ se quer significar – segundo a conotação que adveio da interpretação conferida ao §242 do Código Civil Alemão, de larga força expansionista em outros ordenamentos, e, bem assim, daquela que lhe é atribuída nos países da common law – modelo de conduta social, arquetipo ou standard jurídico, segundo o qual ‘cada pessoa

deve ajustar a própria conduta a esse arquétipo, obrando como obraria um homem reto: com honestidade, lealdade, probidade'. Por este modelo objetivo de conduta levam-se em consideração os fatores concretos do caso, tais como o status pessoal e cultural dos envolvidos, não se admitindo uma aplicação mecânica do standard, de tipo meramente subsuntivo. (COSTA, 1999, p. 411)

A boa-fé objetiva possui função monogenética de criação de deveres jurídicos. Impõe deveres que não decorrem diretamente de lei expressa ou de termos pactuados no contrato subjacente, mas de complementação doutrinário-jurisprudencial do que é entendido pelas cortes como comportamento contratual de cuidado e probidade. Sinteticamente, para Antônio Lago Júnior:

Portanto, no estágio atual do direito, compreende-se que toda relação jurídica obrigacional contém, além dos deveres principais de prestação, decorrentes do exercício da autonomia da vontade dos seus sujeitos, deveres outros, ditos instrumentais e “avoluntaristas”, decorrentes automaticamente do princípio da boa-fé objetiva – i.e., independentemente de expressa previsão legal ou contratual. (LAGO JÚNIOR, 2013, p. 230/231)

Particularmente à realidade trabalhista, em mais de uma oportunidade, Tribunal Superior do Trabalho confirmou julgados que identificaram a ausência de fornecimento de equipamentos de proteção individual adequados;¹ treinamento deficiente sobre utilização do equipamento de segurança² e ausência de observância geral de normas de saúde e segurança³ como violações de deveres anexos ao contrato de trabalho.

Umbilicalmente ligado à boa-fé, temos o princípio também positivado da função social do contrato. Expressamente previsto no art. 421 do Código Civil, aponta para a realidade de que o Direito deve considerar os efeitos de relação contratual para a coletividade, levando em conta os ônus impostos para a sociedade e induzindo as partes contratantes a internalizar esse ônus social na sua pauta de conduta. A liberdade de contratar será exercida: 1) em razão; e 2) nos limites da função social. Na lição de Judith Martins Costa:

A expressão “em razão da” indica, concomitantemente: a) que a função social do contrato integra, constitutivamente, o modo de exercício do direito subjetivo (liberdade contratual); b) que é o seu fundamento, assim reconhecendo-se que toda e qualquer relação contratual possui, em graus diversos, duas distintas dimensões: uma, intersubjetiva, relacionando as partes entre si); outra, trans-subjetiva, ligando as partes a terceiros determinados ou indeterminados. Assim, a função social não opera apenas como um limite externo, é também um elemento integrativo do campo de função da autonomia privada no domínio da liberdade contratual. (COSTA, 2005, p. 50)

Assim, é possível juridicamente se considerar os efeitos extrapartes dos contratos privados. Não por outro motivo é possível derivar responsabilidade civil pela intervenção

¹ TST. AIRR nº 2350-31.2013.5.23.0101. 3ª T. Rel. Min. Mauricio Godinho Delgado. *DJe* 31.03.2015.

² TST. AIRR 0002980-49.2011.5.12.0009. Rel. Min. Mauricio Godinho Delgado. *DJe* 18.09.2015. p. 1477.

³ TST. RR 0000198-91.2012.5.05.0021. Rel. Min. Mauricio Godinho Delgado. *DJe* 13.03.2015. p. 2704; TST. RR 771-10.2013.5.04.0511. 3ª T. Rel. Min. Mauricio Godinho Delgado. *DJe* 18.12.2015.

e efeitos em contratos alheios, como definiu o Superior Tribunal de Justiça no Recurso Especial nº 1.316.149-SP, fixando a tese do “terceiro ofensor” contratual.

Bom, já é fato que a função social do contrato permite inserir nos questionamentos jurídicos a relevância e efeitos de contratos em face de outros, externos à relação contratual e ao princípio da relatividade dos contratos. A boa-fé objetiva, por sua vez, permite identificar deveres anexos para as partes contratantes.

Somados os efeitos desses dois institutos, não é de todo infactível que seja possível pensar juridicamente a identificação de deveres anexos das partes contratantes (boa-fé objetiva) não apenas entre si, mas em face de terceiros afetados pela relação contratual privada (função social do contrato).

Assim, considerando a estrutura de raciocínio até agora razoável, surge mais um questionamento relevante, qual seja: se é possível a existência de deveres anexos de partes contratantes em face de terceiros afetados pelo contrato privado, até que ponto devem ser considerados os efeitos em face de terceiros? Ou melhor, como identificar os terceiros relevantes para essa percepção integrativa da boa-fé objetiva e da função social do contrato?

É nesse ponto que entra em relevância a terceira parte do tripé da proposta deste estudo. Trata-se da percepção do fenômeno dos contratos coligados e redes contratuais. Os terceiros relevantes são aqueles que integram a rede de contratos que permitem a existência da própria atividade na qual se desenvolve o contrato.

A complexidade das relações sociais e cadeias produtivas e de trabalho evidencia a existência de estreita correlação entre diversos tipos contratuais que se acumulam para a consecução dos diversos fins sociais:

Os contratos coligados são, portanto, fruto da hipercomplexidade das relações sociais e econômicas da atualidade, bem como da crescente especialização das atividades e divisão do trabalho. Operações econômicas que outrora podiam ser concretizadas por um único contrato, fosse típico ou atípico, agora, em virtude da maior complexidade destas e do envolvimento de um maior número de partes, exigem a celebração de diversos contratos interligados. (ENEI, 2003, p. 113)

Interessa perceber que os contratos coligados não se confundem com contratos atípicos ou mistos, mas, em realidade, na coligação, as figuras contratuais uniram-se em torno de relação negocial própria, sem perderem, entretanto, sua autonomia, pois ainda se regem pelas normas alusivas ao seu tipo (HIRONAKA, 2005).

Múltiplos contratos coligados e inter-relacionados, por sua vez, podem vir a constituir rede contratual. Rede contratual é entendida como a reunião de contratos direcionados a determinada finalidade econômica e com nexos sistemático de interação entre esses diversos contratos que acaba por imantar a atuação de diversos agentes econômicos para a consecução de determinada operação econômica ou empreendimento (LEONARDO, 2003, p. 132-133). Na mesma linha, consoante Ricardo Lorenzetti:

A teoria jurídica que permite explicar e estabelecer regras para solucionar os conflitos que provêm das redes não pode deixar de considerar a novidade que estas apresentam. O enfoque não pode se basear no contrato, mas na integração de um grupo deles que atuam em forma relacionada, de modo que o contrato é um instrumento para a realização

de negócios. Este enfoque permite estabelecer que exista uma finalidade comercial supra contratual que justifique o nascimento e o funcionamento de uma rede. O grupo que surge dessa maneira não é apenas uma união convencional de contratos, que pode ser analisada mediante o exame dos vínculos individuais. Se requer uma compreensão do sistema e por ele de uma teoria sistêmica. (LORENZETTI, 1998, p. 197)

Logo, temos no âmbito jurídico a figura de contratos que se relacionam e gerando impactos concretos para a derivação de determinações judiciais. A litigiosidade difusa consumerista já possui precedentes nesse sentido.⁴

Projetando-se essa mesma lógica para a rede contratual, é possível derivar algumas obrigações dos integrantes, notadamente: a) conduta voltada para a manutenção do sistema; b) observância da reciprocidade das diversas obrigações dentro do sistema; c) dever de proteção das diversas relações internas mediante um compromisso de lealdade e transparência (TORRES, 2007, p. 88). Esses deveres acessórios ou laterais, se tomados com a dinâmica da própria rede, podem levar à constituição de efeitos paracontratuais e consequências jurídicas autônomas, ultrapassados os contratos singulares (LEONARDO, 2006, p. 440).

Assim, chegamos ao cerne da conjectura deste estudo: dentro de redes contratuais, os princípios da função social do contrato e boa-fé objetiva interagem para determinar um conjunto de deveres anexos dos diversos integrantes da rede, uns para os outros e para a rede como um todo, mesmo que não vinculados por relações contratuais diretas.

Opta-se por chamar essa interação das premissas da conjectura (boa-fé objetiva; função social do contrato e redes contratuais) de “função social do contrato em perspectiva dinâmica”. Se a função social do contrato incide em contratos atomizados, a perspectiva aqui delineada seria os efeitos dessa função social para a dinâmica dos contratos integrados em redes contratuais.

Dentro de uma perspectiva trabalhista, qualquer seara econômica onde seja utilizado trabalho humano, haverá um conjunto de contratos que integrarão a rede contratual que permite o empreendimento de determinado setor econômico: os contratos de trabalho. Salvo em empreendimentos livres de labor humano, nas bordas de todo o emaranhado de contratos em interação, existirão contratos de trabalho.

Por corolário lógico, chegamos à pergunta: quais conteúdos e/ou deveres podem ser derivados da função social em perspectiva dinâmica na rede contratual, particularmente para os trabalhadores das diversas entidades que interagem em rede?

⁴ Seguem ementas exemplificativas de posicionamentos jurisprudenciais: “REDES CONTRATUAIS – RESPONSABILIDADE CIVIL – APONTAMENTO EM BANCOS DE DADOS – DANO MORAL IN RE IPSA – ARBITRAMENTO – TEMPERANÇA – JULGAMENTO EXTRA PETITA – PEDIDO IMPLÍCITO – SUCUMBÊNCIA RECÍPROCA – 1 – Denomina-se rede contratual a coordenação de contratos, diferenciados estruturalmente, porém interligados por um articulado e estável nexos econômico, funcional e sistemático, havendo responsabilidade de todos os integrantes da rede. (TJMA – AC 38.985/2010 – (101952/2011) – Rel. Des. Paulo Sérgio Velten Pereira – *DJe* 23.05.2011 – p. 177); DIREITO CONSTITUCIONAL E DIREITO DO CONSUMIDOR – APELAÇÃO CÍVEL EM AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER C/C INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS – CONTRATO DE PLANO DE SAÚDE – SISTEMA UNIMED – APLICAÇÃO DAS TEORIAS DA APARÊNCIA E DAS REDES CONTRATUAIS – BOA-FÉ DO ADERENTE – SOLIDARIEDADE ENTRE AS COOPERATIVAS DE SAÚDE – INTELIGÊNCIA DO ART. 25, § 1º, DO CDC – DANOS MORAIS – CONFIGURAÇÃO – POSSIBILIDADE DE INDENIZAÇÃO – INTELIGÊNCIA DO ART. 5º, X, DA CF/88 E DO ART. 6º, VI, DO CDC – APELAÇÃO CONHECIDA E PARCIALMENTE PROVIDA – SENTENÇA ALTERADA EM PARTE (TJCE – Ap 0033681-80.2012.8.06.0071 – Relª Maria Vilauba Fausto Lopes – *DJe* 17.07.2015 – p. 46)”.

É preciso rigor em tal resposta, especialmente para que essa função social do contrato em perspectiva dinâmica não funcione como um *locus* retórico apto a ensejar qualquer conteúdo e imposição arbitrária de condutas.

Talvez um local no qual se possa buscar reforço da concepção de que existem deveres anexos em face da cadeia contratual é na própria teoria da administração. É possível identificar nas últimas décadas um avanço nas teorias de gestão de que a maximização de lucros não deveria ser o único objetivo das organizações, afinal, muitas das externalidades geradas não são de fácil qualificação monetária, por exemplo: degradação ambiental, danos aos consumidores e aos próprios trabalhadores (FREEMAN; REED, 1983). A noção de *stakeholders* denota que as instituições e corporações devem considerar e pautar seu comportamento considerando os interesses legítimos daqueles com os quais interagem, sob pena de não ter uma atuação sustentável.

Trabalhadores são inegáveis *stakeholders*, bem como elos contratuais essenciais para a realização de qualquer empreendimento com labor humano. Logo, se inserem obrigatoriamente na rede contratual. Por estarem no que pode se chamar de camadas mais externas da rede contratual, também estão em uma postura de maior vulnerabilidade, pois dada sua multiplicidade, a relevância e influência na rede de um contrato de trabalho individual é muito pequena. Já pelo contrário, é possível aos demais integrantes, por exemplo, empresa e agente financiador, adotarem comportamentos oportunistas em face da rede e externalizar os custos e danos para os trabalhadores – ganho concentrado, perdas difusas pelos trabalhadores e custos muitas vezes proibitivos de organização dos mesmos para contrapor essa postura.

3 Bancos nas redes contratuais e trabalho decente

É importante partir da noção de que a incorporação de indicadores sociais e ambientais na orientação dos planos de negócio do setor bancário tem um grande potencial para influenciar mudanças na sociedade (BARAKAT, 2013). Com efeito, os agentes financiadores têm efetivo poder de veto em face das atividades que dependem dos recursos por eles titularizados.

Logo, importante questionamento é se os agentes financiadores, notadamente os bancos, estão integrados à rede contratual ou não. A depender da resposta e se o raciocínio do tópico anterior for válido, será possível pensar num conjunto de deveres anexos do agente financiador em face de consumidores, comunidades e trabalhadores.

A praxe e a evidência empírica parecem indicar que os bancos efetivamente inserem-se em redes contratuais, especialmente diante dos múltiplos mecanismos e métricas que adotam para acompanhar e monitorar o retorno de seus investimentos.

Além disso, é difícil identificar qualquer agente financiador que não tenha alguma forma de enunciação de uma política de responsabilidade socioambiental. Essa assunção deve ser tomada com mais ênfase do que uma mera ação de *marketing*, caso essas entidades desejem passar integridade para os seus consumidores.

Em novembro de 2010, foi publicada a Norma Internacional ISO 26000 – Diretrizes sobre Responsabilidade Social, cujo lançamento foi em Genebra. Trata-se de documento que pode oferecer luz sobre o que se espera de organizações que asseveram incorporar

considerações socioambientais em seus processos decisórios, bem como responsabilizar-se pelos impactos de suas ações e empreendimentos no meio ambiente e na sociedade. Essa norma evidencia que a adoção de uma política de responsabilidade socioambiental é efetivamente reconhecer-se como integrante de uma rede contratual e que essa inserção demanda uma postura de atenção e cuidado com os integrantes dessa rede.

Também reforça a noção de que as instituições financeiras fazem parte de redes contratuais a Resolução do Banco Central nº 4.327/2014, que dispõe sobre as diretrizes que devem ser observadas no estabelecimento e na implementação da Política de Responsabilidade Socioambiental pelas instituições financeiras. Tal normativa demonstra a necessidade de planejamento e coloca como princípios a relevância e a proporcionalidade, o primeiro exatamente o grau de exposição ao risco socioambiental das atividades e das operações da instituição.

Logo, a principal conclusão deste estudo não é fixar a extensão e conteúdo dos deveres anexos dos bancos e instituições financeiras em face de seus trabalhadores, mas de asseverar que existem, sim, deveres anexos em face dos trabalhadores das empresas e empreendimentos que dependem dos recursos concedidos.

A conjugação desses três pilares – boa-fé objetiva; função social do contrato e redes contratuais – permite construção jurídica sólida o suficiente para autorizar pretensões obrigacionais específicas em face dos bancos e instituições financeiras, notadamente nos deveres de cuidado e proteção da própria rede. Há inegavelmente um conjunto obrigacional em face dos trabalhadores.

Da mesma forma que a fixação dos deveres anexos em uma relação contratual específica depende do substrato do negócio jurídico e do comportamento das partes, a fixação do conteúdo obrigacional e responsabilidade perante a cadeia produtiva dependerá do grau de inserção do agente financiador, sua postura, seu controle e sua efetiva posição e capacidade de prevenir danos aos integrantes da rede contratual.

As múltiplas e significativas discussões que são objeto dos demais capítulos da presente obra são essenciais para a discussão de quais obrigações e quais comportamentos podem levar as instituições financeiras a efetivamente gerar nos demais integrantes da rede contratual comportamentos que permitam a efetivação do trabalho decente. Não podem ser tais entidades partícipes na externalização de custos e danos de forma oportunista em face dos integrantes da rede contratual com potencial de influência reduzido, notadamente, os trabalhadores.

4 Conclusão

A principal conclusão deste estudo seria identificação do que se convencionou chamar de função social do contrato em perspectiva dinâmica, que decorre da interação das concepções de boa-fé objetiva; função social do contrato e redes contratuais. A fundamental implicação dessa concepção é concluir que existe fundamentação jurídica sólida para exigir judicialmente comportamentos positivos de integrantes de redes contratuais para outros membros da mesma rede, mesmo que não conectados diretamente por contratos bilaterais.

Particularmente aos bancos e instituições financeiras, é possível concluir que os mesmos se inserem efetivamente na rede contratual das empresas e empreendimentos que

financiam. Por corolário lógico, também é possível responsabilizar e exigir judicialmente comportamentos positivos dessas entidades em face dos integrantes mais externos dessas redes contratuais, os trabalhadores.

O conteúdo dessas obrigações não é foco deste estudo, mas dos demais capítulos que compõem esta obra. O que pode afirmar é que quanto maior a inserção do agente financiador, maior será sua responsabilidade em decorrência de sua majorada influência no comportamento da rede como um todo. A função social do contrato em perspectiva dinâmica pode ser mecanismo pelo qual as muitas diretrizes e políticas de responsabilidade socioambiental deixem de ser meras ações de *marketing* e promessas inconsequentes.

Referências

- BARAKAT, Simone Ruchdi. *Alinhamento entre responsabilidade social corporativa e estratégica: estudo do caso Itaú Unibanco*. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Economia, Administração e Ciências Contábeis da Universidade de São Paulo – USP. 2013.
- COSTA, Judith Martins. *A boa fé no direito privado: sistema e tópica no processo obrigacional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.
- FREEMAN, R. E.; REED, D. L., Stockholders and Stakeholders: a new perspective on Corporate Governance. *California Management Review*, v. 25, n. 3, p. 88-106, 1983.
- HIRONAKA, Giselda Maria Fernandes Novaes. *Responsabilidade pressuposta*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.
- LAGO JÚNIOR, Antônio. *A Responsabilidade Civil à luz da Boa-fé Objetiva: uma análise a partir dos deveres de proteção*. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia. Salvador. 2013.
- LEONARDO, Rodrigo Xavier. A súmula n. 308 e a adoção da teoria das redes contratuais pelo Superior Tribunal de Justiça. In: PEREIRA JÚNIOR, Antonio Jorge; JABUR, Gilberto Haddad (Org.). *Direito dos contratos*. São Paulo: Quartier Latin, 2006, p. 435-450.
- LEONARDO, Rodrigo Xavier. *Redes contratuais no mercado habitacional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
- LORENZETTI, Ricardo Luis. *Fundamentos do direito privado*. São Paulo: Revista dos Tribunais. 1998.
- TORRES, Andreza Cristina Baggio. *Teoria contratual pós-moderna: as redes contratuais na sociedade de consumo*. Curitiba: Juruá, 2007.

Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

ROCHA, Afonso de Paula Pinheiro; ROCHA, Ludiana Carla Braga Façanha. Responsabilidade socioambiental e deveres anexos dos bancos e instituições financeiras com base na função social do contrato, boa-fé objetiva e teoria das redes contratuais. In: GOMES, Rafael de Araújo et al. A responsabilidade social das instituições financeiras e a garantia dos direitos humanos. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 71-78. ISBN 978-85-450-0522-3.

RESPONSABILIDADE DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS POR VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS: UM DIÁLOGO ENTRE O DIREITO INTERNACIONAL E O ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO¹

Caio Borges
Joana Nabuco

1 Introdução

A responsabilidade civil das instituições financeiras por danos ambientais causados pelos tomadores de empréstimos e financiamentos tem sido objeto de grande atenção por parte da comunidade jurídica e do próprio setor financeiro. Apesar das diferentes posições sobre o assunto, há um reconhecimento amplo e compartilhado de que o sistema financeiro desempenha um papel fundamental na promoção de práticas sustentáveis na economia.² Nesse sentido, a responsabilidade socioambiental das instituições financeiras no Brasil é um tema cuja disciplina jurídica têm se dado tanto por meio de iniciativas de regulação estatal e autorregulação privada como pela provocação do poder judiciário, para que este decida sobre o tipo de responsabilidade – objetiva ou subjetiva – aplicável aos financiadores de projetos que degradam o meio ambiente.

Há, contudo, uma lacuna no debate sobre a responsabilidade socioambiental das instituições financeiras no Brasil, que é a responsabilidade dos financiadores por violações de direitos humanos cometidas por seus clientes. Especialmente no contexto de atividades econômicas de alto impacto socioambiental, como infraestrutura, agronegócio e exploração minerária (mas também em vários outros setores, como construção civil, petróleo e gás e mesmo comércio de bens e serviços), os impactos aos direitos humanos incluem violações aos direitos de povos indígenas e tradicionais, como a não obtenção do

¹ Os autores são gratos ao apoio da Conectas Direitos Humanos para a realização deste artigo e à valiosa e inestimável contribuição de Julia Cruz na elaboração da seção sobre caminhos para uma maior integração dos direitos humanos ao sistema financeiro nacional. A responsabilidade pelos erros e omissões permanece inteiramente com os autores.

² Nesse sentido, vejam-se: (i) o Normativo SARB nº 14/2014 da Federação Brasileira de Bancos (“FEBRABAN”), que prescreve diretrizes para a elaboração de Políticas de Responsabilidade Socioambiental das instituições financeiras; (ii) a Iniciativa Financeira do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente; (iii) o relatório A/HRC.29.28 do Grupo de Trabalho da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos, disponível em <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/085.68.PDF/G1508568.pdf?OpenElement>>.

consentimento livre, prévio e informado e ocupação de seus territórios; deslocamentos forçados de comunidades tradicionais e aquelas que vivem no entorno dos projetos; restrição do acesso a alimentos, água e outros recursos naturais tradicionalmente explorados pelas comunidades locais; violações a direitos trabalhistas, como a submissão de trabalhadores e trabalhadoras a condições análogas às de escravo e exploração sexual de crianças e adolescentes; e até mesmo violações a direitos civis e políticos, como as restrições à liberdade de expressão e manifestação, além das violências física e psicológica contra defensores e defensoras que se opõem à implementação de projetos de desenvolvimento econômico que não respeitam os direitos fundamentais e o meio ambiente. Por trás de praticamente todos os projetos de alto impacto socioambiental, há um ou mais financiadores, como bancos de desenvolvimento, bancos privados, bancos de investimentos e investidores institucionais (fundos de pensão, seguradoras etc.).³

Uma abordagem de direitos humanos sobre a responsabilidade socioambiental das instituições financeiras requer um tratamento diferenciado que não se restringe ao mero enquadramento de temas de direitos humanos como parte do eixo “social” dos marcos de responsabilidade socioambiental do setor financeiro, como é o caso da Resolução nº 4.327/2014, do Banco Central do Brasil (BCB). Obrigações de direitos humanos derivam de um arcabouço jurídico bem definido composto por tratados internacionais de direitos humanos e normas constitucionais e infraconstitucionais, além de regras de *soft law*. A abordagem de direitos humanos se diferencia, portanto, de concepções de responsabilidade socioambiental das instituições financeiras sob a ótica do voluntarismo que ainda define as iniciativas de Responsabilidade Social Corporativa (RSC).

Este artigo propõe discutir o papel das instituições financeiras na prevenção, mitigação e reparação de violações de direitos humanos por meio de uma análise do tratamento dado ao assunto por normas internacionais e pelo ordenamento jurídico brasileiro. Tanto em nível doméstico como nacional serão abordadas normas vinculantes (*hard law*) e não vinculantes (*soft law*). Entre as primeiras estão convenções e tratados de direitos humanos, bem como normas constitucionais, leis e regulações domésticas. Já as regras de *soft law* incluem, no plano internacional, diretrizes, recomendações e padrões dirigidos a atores estatais e privados e, no contexto nacional, a *soft law* em matéria de responsabilidade socioambiental se expressa por meio de protocolos, códigos de conduta e medidas de autorregulação. Importante ressaltar que as obrigações aplicáveis às instituições financeiras no tocante aos direitos humanos se distinguem entre aquelas que incidem sobre as suas operações internas e as que dizem respeito às operações de crédito, isto é, aquelas que se relacionam com a relação entre as instituições financeiras e seus clientes.⁴ Este artigo foca neste último tipo de obrigação.

³ Sobre o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e casos de violações de direitos humanos em seus projetos, ver: Conectas Direitos Humanos. Desenvolvimento para as pessoas? O financiamento do BNDES e os direitos humanos. Série Conectas, 2014. Disponível em: <http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/Conectas_BNDES%20e%20Direitos%20Humanos_Miolo_Final_COMPRIMIDO.pdf>. Acesso em 18 de novembro de 2017.

⁴ BACKER, Larry Catá. The Corporate Social Responsibilities of Financial Institutions for the Conduct of their Borrowers: the view from international law and standards (16 de abril de 2017). *Lewis & Clark Law Review*, Vol. 21, 2017; Penn State Law Research Paper No. 8-2017. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=2953738>>, p. 8.

Como se buscará demonstrar, as normas internacionais e domésticas parecem operar sob um certo distanciamento entre si. No Brasil, a discussão concentra-se essencialmente na controvérsia sobre o regime de responsabilidade civil ambiental aplicável às instituições financeiras (subjetivo, objetivo e integral), enquanto que em nível internacional tem-se avançado no debate sobre o tipo e o grau de responsabilidade dessas entidades por violações de direitos humanos cometidas pelos seus clientes, notadamente após o advento dos Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos da ONU, de 2011 (Princípios Orientadores).

Mas, como se verá nas seções seguintes, cada abordagem tem suas próprias vantagens e desvantagens. O arcabouço jurídico brasileiro, por ter positivado princípios como o do poluidor-pagador, oferece um grau mais alto de proteção a direitos ambientais – que, por sua vez, são direitos humanos⁵ – em relação ao padrão internacional de referência, que são os Princípios Orientadores. No entanto, o direito doméstico carece de uma clareza sobre os papéis e responsabilidades das instituições financeiras pela proteção e promoção dos direitos humanos. Essa lacuna, além de dificultar processos de responsabilização, torna mais lento o processo de incorporação de questões de direitos humanos às práticas e operações das instituições do sistema financeiro nacional.

A seção seguinte discute as obrigações das instituições financeiras relativamente aos direitos humanos pela ótica dos marcos normativos internacionais sobre empresas e direitos humanos, com ênfase nos Princípios Orientadores da ONU e na tipologia que tais princípios estabelecem para delimitar os deveres e responsabilidades com base no grau de envolvimento de uma determinada empresa a uma violação concreta. Essa tipologia, dividida entre as situações em que uma empresa “causa”, “contribui” ou “está diretamente relacionada” a uma violação está no centro de debates internacionais sobre o papel dos financiadores em prevenir e reparar violações a direitos humanos cometidas por seus clientes.

Em seguida, discute-se a responsabilidade das instituições financeiras pelos direitos humanos sob a ótica do regime de responsabilidade civil ambiental no Brasil. Essa seção não trará uma análise exaustiva do arcabouço normativo brasileiro, visto que é um tema já exaustivamente tratado em obras já existentes.⁶ Trata-se de uma análise comparada do enquadramento jurídico brasileiro da questão em face das normas internacionais. Apresenta-se, ainda, uma análise sobre tentativas de alteração do atual regime jurídico de responsabilidade objetiva e suas potenciais consequências para o avanço da agenda socioambiental e de direitos humanos no setor financeiro nacional.

A última seção discute caminhos para um avanço na integração dos direitos humanos às políticas e práticas das instituições financeiras com referência a experiências

⁵ Sobre a inter-relação entre direitos humanos e direitos ambientais, veja-se o seguinte trecho da Declaração Final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20): “para a realização do desenvolvimento sustentável, é necessário: promover o crescimento econômico sustentável, equitativo e inclusivo; criar maiores oportunidades para todos; reduzir as desigualdades; melhorar as condições básicas de vida; promover o desenvolvimento social equitativo para todos; e promover a gestão integrada e sustentável dos recursos naturais e dos ecossistemas, o que contribui notadamente com o desenvolvimento social e humano, sem negligenciar a proteção, a regeneração, a reconstituição e a resiliência dos ecossistemas diante dos desafios, sejam eles novos ou já existentes.” Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/61AA3835/O-Futuro-que-queremos1.pdf>>. Acesso em: 23 nov. 2017.

⁶ RASLAN, 2012.

de outros países, especialmente Holanda e Peru. Propõe-se, ainda, o aproveitamento de oportunidades a partir de iniciativas já em andamento no Brasil, como o processo de implementação prática da Resolução nº 4.327/2014 do BCB e dos Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos no país. As conclusões retomam os principais argumentos e sintetizam os passos futuros propostos nas seções anteriores.

2 Empresas e direitos humanos: uma lente para o esclarecimento dos papéis e responsabilidades das instituições financeiras

A responsabilidade socioambiental das instituições financeiras pode ser vista sob a ótica do debate sobre a responsabilidade social corporativa (RSC) das empresas em geral, uma vez que os bancos e outros tipos de financiadores desenvolvem atividades ditas empresariais.⁷ Segundo Backer, há duas vertentes nessa discussão. A primeira enfatiza a personalidade jurídica das empresas e a regulação doméstica que impõe determinadas regras de conduta, baseada em expectativas sociais sobre o comportamento dos agentes empresariais. É o caso, por exemplo, da Lei de Empresas Estatais (Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016), que estipula, em seu art. 27, parágrafo 2º, que “a empresa pública e a sociedade de economia mista deverão, nos termos da lei, adotar práticas de sustentabilidade ambiental e de responsabilidade social corporativa compatíveis com o mercado em que atuam”.

A segunda vertente parte dos direitos dos indivíduos, reconhecidos pelo direito internacional dos direitos humanos (tratados e convenções de direitos humanos) e, em alguns casos, como o Brasil, inscritos em dispositivos constitucionais, a exemplo dos direitos e garantias individuais dos artigos 5º ao 8º da Constituição Federal de 1988, bem como outros direitos presentes no texto constitucional, como o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da CF/88). As normas internacionais de direitos humanos estipulam obrigações aos Estados, os tradicionais sujeitos de direitos e deveres do direito internacional, que se comprometem a transpor tais normas ao seu ordenamento jurídico interno por meio de processos de ratificação doméstica de instrumentos internacionais. O Brasil é reconhecidamente um país que possui uma avançada legislação de proteção aos direitos humanos, com uma Carta Constitucional bastante generosa no reconhecimento dos direitos e garantias fundamentais. A Constituição Federal contém uma extensa lista de direitos fundamentais, além de uma série de princípios que fazem desses direitos o principal pilar do nosso Estado Democrático de Direito e um dos valores que regem nossas relações externas.⁸

⁷ Segundo Fábio Ulhoa Coelho, “[c]onceitua-se empresa como sendo atividade, cuja marca essencial é a obtenção de lucros com o oferecimento ao mercado de bens ou serviços, gerados estes mediante a organização dos fatores de produção (força de trabalho, matéria-prima, capital e tecnologia).” COELHO, Fábio Ulhoa. Parecer ao Instituto de Registro de Títulos e Documentos e de Pessoas Jurídicas do Brasil, ao Centro de Estudos e Distribuição de Títulos e Documentos de São Paulo, e ao Registro Civil das Pessoas Jurídicas do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13175#_ftn6>. Acesso em: 23 nov. 2017.

⁸ “Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: II – prevalência dos direitos humanos.”

Uma terceira vertente que poderia ser agregada é a da RSC como sendo um corpo de regras e prescrições de conduta empresarial de caráter voluntário que expressam compromissos para além do piso estabelecido por lei.⁹ Neste último caso, as fontes normativas são especialmente as políticas internas de empresas – sobretudo as empresas transnacionais (ETNs) – tais como códigos de conduta, normas de *compliance*, políticas de responsabilidade socioambiental e outras diretrizes operacionais. Também são fontes normativas da RSC regras e pactos convencionados ao nível de um determinado setor econômico, como a indústria de petróleo e gás, têxtil, de construção civil, tecnologia da informação, eletrônicos etc. Esses e outros setores têm formulado regras de adesão voluntária que fixam parâmetros de atuação ética e social e ambientalmente responsável. Além desses casos, há diversos exemplos de iniciativas multissetoriais (multi-stakeholder) que congregam atores de diferentes naturezas, como governos, sociedade civil e empresas privadas. A Global Network Initiative (GNI), por exemplo, se descreve como uma “abordagem colaborativa para proteger e promover a liberdade de expressão e privacidade no setor de Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC)”.¹⁰ Ela é composta por representantes da sociedade civil, empresas do setor, meio universitário e investidores comprometidos com a responsabilidade socioambiental. Empresas como Google, Facebook, Microsoft, além de entidades não governamentais como a Human Rights Watch, e a Universidade de Harvard, são membros da GNI.

No setor financeiro, os Princípios do Equador são uma iniciativa composta por mais de 90 membros, em 37 países, que se descreve como um marco adotado por instituições financeiras para a determinação, avaliação e gerenciamento de risco ambiental e social em projetos.¹¹ As instituições financeiras aderentes, em sua maioria grandes bancos com operações internacionais ou que financiam grandes projetos de infraestrutura, se comprometem a inserir tais princípios nas suas políticas ambientais e sociais internas, procedimentos e padrões para o financiamento de projetos, além de não ofertar fundos para “Project Finance” ou “Empréstimos Corporativos Relacionados ao Projeto” para projetos em que o cliente não seja capaz ou não esteja disposto a cumprir com os Princípios. A última revisão dos Princípios do Equador, realizada em 2013, trouxe diretrizes para a categorização de riscos dos projetos, transparência e divulgação de informações, auditoria socioambiental, criação de mecanismo de denúncias, entre outros aspectos.¹²

O quadro a seguir apresenta uma visão esquematizada de iniciativas de *soft law* para a responsabilidade socioambiental das empresas e algumas específicas do setor financeiro, classificadas a partir da natureza dos atores participantes (públicos e/ou privados).

⁹ RUGGIE, John G. *Just business: multinational corporations and human rights*. New York: W. W. Norton & Company, 2013, p. 68.

¹⁰ Mais informações disponíveis em: <<http://globalnetworkinitiative.org/>>. Acesso em: 23 nov. 2017.

¹¹ THE EQUATOR PRINCIPLES. Informações gerais sobre os Princípios do Equador. Disponível em: <<http://www.equator-principles.com/>>. Acesso em: 23 de novembro de 2017.

¹² THE EQUATOR PRINCIPLES. Disponível em: <http://www.equator-principles.com/resources/equator_principles_III.pdf>. Acesso em: 23 de novembro de 2017.

Quadro I – Iniciativas voluntárias (*soft law*) de RSC e de proteção aos direitos humanos para empresas em geral e setor financeiro

Iniciativas intergovernamentais	Iniciativas de múltiplos atores	Iniciativas da indústria financeira	Iniciativas da sociedade civil
Princípios Orientadores da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos	Protocolo Verde	Princípios do Equador	Declaração de Collevocchio sobre Instituições Financeiras e Sustentabilidade
Diretrizes da OCDE para Empresas Multinacionais	Princípios para o Investimento Responsável (PRI)	Grupo Thun	
Sistemas de Salvaguardas dos Bancos de Desenvolvimento Multilaterais	Pacto Global da ONU		
	Declaração Tripartite de Princípios sobre Empresas Multinacionais e Política Social da OIT		
	Programa da ONU para o Meio Ambiente – Iniciativa de Instituições Financeiras (UNEP FI)		
	ISO 26000		
	Global Reporting Initiative (GRI)		
	Índice de Sustentabilidade Empresarial da B3 (antiga BM&F Bovespa)		
	Acordo do Setor Bancário Holandês sobre Direitos Humanos		

Fonte: Adaptado de Conectas (2014).

Apesar das existências de múltiplas fontes normativas, a responsabilidade socioambiental das empresas ainda é governada predominantemente por instrumentos de caráter voluntário. Mesmo o direito internacional e seus instrumentos vinculantes são limitados em sua capacidade de gerar obrigações diretas pelos direitos humanos a empresas privadas.¹³ Isto porque, na atualidade, é majoritário o entendimento de que as normas de direitos humanos não geram obrigações diretas aos atores privados – cabe

¹³ BACKER, 2017, p. 14.

aos Estados impor, por meio de uma atuação positiva, padrões esperados de conduta dos atores não estatais frente aos direitos humanos, bem como instituir regras para a sanção em caso de violações a direitos fundamentais nas relações particulares.¹⁴

Se a responsabilidade das empresas no geral frente aos direitos humanos é frágil sob o aspecto de sua exigibilidade jurídica tanto no direito internacional como no arcabouço doméstico, ainda mais obscura é a disciplina jurídica da responsabilidade das instituições financeiras por violações de direitos humanos cometidas por clientes no âmbito de operações de empréstimo e financiamento. Nesse contexto, torna-se relevante analisar a abordagem dos Princípios Orientadores da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos sobre os deveres e obrigações das empresas. Tais Princípios, como se verá a seguir, podem ser entendidos como uma formulação intelectual e jurídica que visa esclarecer, sob os paradigmas do direito internacional e das expectativas sociais de caráter ético e moral acerca da atuação de atores empresariais, a distribuição entre as responsabilidades dos Estados e das empresas frente aos direitos humanos.

2.1 Os Princípios Orientadores da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos

Em 2011, o Conselho de Direitos Humanos da ONU, principal órgão da entidade sobre questões de direitos humanos, aprovou, por unanimidade, os Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos (Princípios Orientadores), desenvolvidos pelo Representante Especial da ONU para Empresas Transnacionais e Direitos Humanos, professor John Ruggie, da Universidade de Harvard. Os Princípios Orientadores consistem em uma série de diretrizes para a operacionalização dos deveres do Estado e das empresas na proteção dos direitos humanos e na reparação de eventuais abusos e, em nível internacional, são hoje a principal referência normativa na matéria.

Esses Princípios trazem alguns elementos relevantes para o enfrentamento dos abusos a direitos humanos por empresas. Os Princípios Orientadores foram construídos a partir de três pilares fundamentais:

1. O dever do Estado de *proteger* direitos humanos contra abusos cometidos por terceiros, inclusive empresas, dentro e fora de seu território;
2. A responsabilidade das empresas em *respeitar* direitos humanos, cumprindo com a legislação aplicável em matéria de direitos humanos e atuando proativamente para identificar, prevenir, mitigar e reparar eventuais danos causados;
3. A obrigação de todos de fornecer *reparações efetivas, judiciais e não judiciais*, para as vítimas de abusos de direitos humanos cometidos pelas empresas. Reparações incluem, entre outros, desculpas públicas, restituição, reabilitação,

¹⁴ Nesse sentido, veja-se o Comentário Geral nº 24 do Comitê dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais da ONU. Documento E/C.12/GC/24. Disponível em: <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E/C.12/GC/24&Lang=en>. Está em curso também a negociação de um tratado internacional em matéria de empresas e direitos humanos, cujos contornos ainda não estão bem definidos. Não se sabe, portanto, se resultará em uma transformação de alguns dos atuais paradigmas do direito internacional público. Mais informações disponíveis em: <<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/WGTransCorp/Pages/IGWGOntNC.aspx>>. Acesso em: 23 nov. 2017.

compensação, sanções punitivas e medidas preventivas, incluindo garantias de não repetição.¹⁵

Relativamente ao dever de “respeitar” direitos humanos, destacam-se as obrigações de que as empresas: (i) tenham uma visão contextualizada dos riscos aos direitos aos direitos humanos que seus negócios possam causar (Princípio 16); (ii) realizem a devida diligência em direitos humanos (*human rights due diligence*), com a incorporação das análises de impactos aos seus processos internos, acompanhamento periódico de sua eficácia e comunicação formal às partes interessadas (Princípios 18 a 21); e (iii) identifiquem e priorizem os pontos da cadeia de valor em que o risco de impactos negativos em direitos humanos seja particularmente acentuado (Princípio 17).

Na visão do próprio professor Ruggie, os pilares “proteger, respeitar e reparar” visam estabelecer “uma plataforma normativa global comum e um guia para políticas qualificadas como o ponto de partida para a realização de progressos incrementais, passo-a-passo, sem impedir o desenvolvimento de outras alternativas promissoras no longo prazo”.¹⁶ No entanto, por não terem sido submetidas ao processo de formação de tratados e convenções internacionais, as diretrizes contidas nos Princípios Orientadores não possuem um caráter vinculante no âmbito do direito internacional. Com isso, os Princípios Orientadores não criam novas obrigações internacionais e não agregam novos direitos ao rol de direitos humanos reconhecidos internacionalmente. Trata-se, na realidade, de um modelo para a formulação de políticas para a temática de empresas e direitos humanos e de mecanismos para a reparação de possíveis abusos.

Não obstante o seu valor no regime jurídico internacional sobre empresas e direitos humanos, os Princípios Orientadores possuem suas próprias limitações, a começar pelo caráter voluntário das diretrizes nele contidas. Por não possuir força vinculante, Estados e empresas têm a faculdade de decidir se, e em qual medida, vão aderir ao modelo por eles proposto. Para os Estados a flexibilidade é menor, uma vez que os Princípios remetem a todo o corpo do direito internacional dos direitos humanos. Mas, para as empresas, a concretização do “dever de respeitar” passa por entender e agir para internalizar direitos humanos às suas práticas e políticas, ainda que, em tese, violações possam resultar em algum tipo de sanção estatal. Além disso, por sua abrangência e generalidade, de um lado os Princípios Orientadores fornecem ferramentas para a elaboração de marcos de direitos humanos para diferentes contextos sociais e ramos da atividade econômica. De outro, porém, tais Princípios não levam em conta particularidades de determinadas indústrias, tornando-se de difícil concretização e, em certos casos, servindo para legitimar condutas que buscam eximir empresas da responsabilidade por violações a direitos humanos.

¹⁵ Para as definições dos diversos tipos de reparação disponíveis para vítimas de violações a direitos humanos, veja-se: ONU. Princípios Básicos e Diretrizes sobre o Direito a Medidas de Saneamento e Reparação para Vítimas de Violações Graves ao Direito Internacional dos Direitos Humanos e ao Direito Internacional Humanitário. Itens 19 a 23. Disponível em português em: <<http://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/anistia/anexos/2010revistaanistia03.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2017.

¹⁶ RUGGIE, John G. *Just business: multinational corporations and human rights*. New York: W. W. Norton & Company, Inc., 2013, p. 81.

Por esse motivo, a aplicação dos Princípios Orientadores às instituições financeiras deve ter uma abordagem específica, que leve em conta a posição *sui generis* e privilegiada em que esse setor econômico se encontra com relação à proteção dos direitos humanos. Se é verdade que tais instituições geralmente não são causadoras diretas de violações a direitos humanos, também é verdade que elas desempenham um papel determinante na forma como os seus clientes vão conduzir os projetos que recebem o seu financiamento. Inclusive para gerar impactos positivos.¹⁷

2.2 Aplicação dos Princípios Orientadores da ONU às instituições financeiras

Especialmente relevante para o debate sobre responsabilidade das instituições financeiras no contexto geral da responsabilidade empresarial por direitos humanos é a tipologia “causar”, “contribuir” e “estar diretamente relacionado”. Essas três categorias foram construídas a partir de situações hipotéticas de envolvimento de uma empresa com uma ou mais violações concretas. De acordo com os Princípios Orientadores, empresas devem tomar as medidas necessárias para prevenir, mitigar e reparar impactos a direitos humanos com os quais elas estejam envolvidas. Porém, o grau de responsabilidade por tais impactos varia a depender do nível de envolvimento que uma empresa tenha com a violação em questão:

1. Empresas que *causam* um impacto negativo sobre direitos humanos devem adotar as medidas necessárias para cessar, prevenir e reparar tal impacto.
2. Empresas que *contribuem* para impactos negativos sobre direitos humanos devem adotar as medidas necessárias para cessar, prevenir e reparar tal impacto na medida da sua contribuição, além de usar a sua influência sobre o causador do dano para, na medida do possível, mitigar o impacto restante.
3. Empresas que estão *diretamente relacionadas* a impactos negativos sobre direitos humanos apenas devem, na medida do possível, utilizar a sua influência sobre o causador dos danos para mitigá-los.

Financiadores *causam* uma violação de direitos humanos quando esta resulta de suas próprias ações, independentemente do envolvimento de terceiros. É o caso, por exemplo, de políticas discriminatórias de contratação. No caso de financiamento de projetos (*project finance*), modalidade de financiamento bastante utilizada para projetos de alto risco, como investimentos de infraestrutura, os bancos podem se envolver com violações de direitos humanos principalmente por meio de relações de *contribuição* ou de *relação direta*. Financiadores *contribuem* com violações quando suas ações ou omissões as incentivam ou facilitam (por exemplo, quando o banco exige cronogramas pouco realistas, assumindo o risco de que direitos sejam sacrificados devido às pressões de tempo, ou quando financia projetos com altos impactos sem adotar políticas de salvaguardas adequadas). Por outro lado, financiadores têm *relação direta* com impactos

¹⁷ KINLEY, David. Artful Dodgers: Banks and their Human Rights Responsibilities. *Sydney Law School Research Paper* No. 17/17. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=2926215>>. Acesso em: 18 nov. 2017.

sobre direitos humanos quando, por exemplo, o risco de suas atividades é mitigado por salvaguardas, mas impactos ocorrem ainda assim.¹⁸

Ainda de acordo com o Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos (ACNUDH),¹⁹ uma típica situação em que uma instituição financeira está *diretamente relacionada* a uma violação é por meio da concessão de um empréstimo a uma empresa para um empreendimento em que seja constatado o uso de trabalho análogo ao de escravo, ou que tenha causado o deslocamento forçado de comunidades sem as devidas medidas de mitigação e compensação.

A tipologia constante dos Princípios Orientadores é importante na medida em que ela se propõe a delimitar, sob um aspecto jurídico, e não apenas moral, os limites para a responsabilização das empresas por violações concretas aos direitos humanos. De acordo com os Princípios Orientadores, empresas *diretamente relacionadas* a impactos sobre direitos humanos não podem ser responsabilizadas ou obrigadas a reparar as vítimas que sofreram tais impactos. Segundo Ruggie, efeitos deletérios podem ser gerados a partir da exigência de que empresas atuem para mitigar e reparar quaisquer violações a direitos humanos causadas por atores sobre os quais elas tenham influência.²⁰ Por exemplo, um governo poderia deliberadamente descumprir a sua obrigação de proteger direitos humanos na expectativa de que empresas sucumbiriam à pressão social e atuariam em substituição ao poder público na concretização de direitos.²¹

Apesar da preocupação expressada pelo ex-Representante Especial da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos acerca da distribuição de responsabilidades entre Estados e empresas, a tipologia adotada pelos Princípios Orientadores vem sendo utilizada de maneira deturpada para eximir empresas de responsabilidade por violações a direitos humanos com as quais possuem envolvimento. No que tange às instituições financeiras, destaca-se a iniciativa do Thun Group of Banks, um grupo de instituições financeiras suíças que se formou para, entre outros objetivos, estudar os Princípios Orientadores e sua aplicabilidade ao setor bancário.

Em relatório que buscava discutir as implicações dos Princípios 13²² e 17²³ no contexto de bancas de empresa e de investimento, o Thun Group afirmou que bancos

¹⁸ OHCHR. Response to request from BankTrack for advice regarding the application of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights in the context of the banking sector. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/InterpretationGuidingPrinciples.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises. Letter to the Thun Group of Banks. Disponível em <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/TransCorporations/WG_BHR_letter_Thun_Group.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2017.

¹⁹ OHCHR. Corporate Responsibility to Respect: an interpretive guide. Disponível em: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR.PUB.12.2_En.pdf>, p. 17. Acesso em: 23 nov. 2017.

²⁰ RUGGIE, John G. Clarifying the Concepts of “Sphere of influence” and “Complicity”. Disponível em: <<https://business-humanrights.org/sites/default/files/reports-and-materials/Ruggie-companion-report-15-May-2008.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2017.

²¹ *Id.*

²² “Princípio 13 A responsabilidade de respeitar os direitos humanos exige que as empresas: A. Evitem que suas próprias atividades gerem impactos negativos sobre direitos humanos ou para estes contribuam, bem como enfrentem essas consequências quando vierem a ocorrer; B. Busquem prevenir ou mitigar os impactos negativos sobre os direitos humanos diretamente relacionadas com operações, produtos ou serviços prestados por suas relações comerciais, inclusive quando não tenham contribuído para gerá-los.”

²³ “Princípio 17 A fim de identificar, prevenir, mitigar e reparar os impactos negativos de suas atividades sobre os direitos humanos, as empresas devem realizar auditorias (due diligence) em matéria de direitos humanos. Esse processo deve incluir uma avaliação do impacto real e potencial das atividades sobre os direitos humanos,

difícilmente *causam* ou *contribuem* para impactos negativos sobre direitos humanos relacionados às operações dos seus clientes, uma vez que tais impactos não decorrem das suas próprias atividades.²⁴ Partindo dessa premissa, o relatório conclui que o terceiro pilar dos Princípios Orientadores, relativo à reparação por violações a direitos humanos, não se aplica à atividade bancária.²⁵

Com relação à obrigação de conduzir a devida diligência em direitos humanos (Princípio 17), o relatório reconhece que, ao identificar uma potencial relação direta com impactos negativos sobre direitos humanos, um banco deve buscar mitigar e evitar tais danos.²⁶ No entanto, segundo a interpretação do Thun Group, eventuais falhas no processo de devida diligência não mudam a proximidade entre o banco e o dano.²⁷ É dizer: nesses casos, de acordo com o grupo, o banco não deixaria de estar “diretamente relacionado” e, portanto, não estaria “contribuindo” para um impacto sobre direitos humanos.

O documento ensejou a manifestação de diversos atores envolvidos no debate sobre empresas e direitos humanos. Em carta conjunta, um grupo de organizações da sociedade civil refutou a premissa de que bancos, em geral, não causam ou contribuem para violações a direitos humanos.²⁸ As organizações salientaram, ainda, que vítimas de violações a direitos humanos são titulares do direito a uma remediação efetiva em qualquer circunstância. Isso porque, de acordo com os Princípios Orientadores, uma empresa pode desempenhar um papel na reparação de violações às quais ela esteja apenas “diretamente relacionada” – o que, segundo a carta, deveria ser considerado como “boas práticas” em matéria de empresas e direitos humanos. Além disso, os Princípios Orientadores estabelecem um dever geral de que empresas, independentemente do grau de envolvimento, criem mecanismos eficazes a nível operacional para a denúncia de violações a direitos humanos.²⁹

O próprio John Ruggie se manifestou contrariamente à interpretação do Thun Group. Em posicionamento público, afirmou que, diferentemente do que se apresenta no relatório do grupo, a distinção essencial entre “causar”, “contribuir” e “estar diretamente relacionado” não se encontra no fato de que uma violação a direitos humanos decorre, ou não, da própria atividade da empresa. Em verdade, há uma série de outros fatores

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

²⁴ THUN GROUP. Discussion Paper on implications of UNGPs 13 & 17 in a corporate and investment banks context. Disponível em: <https://business-humanrights.org/sites/default/files/documents/2017_01_Thun%20Group%20discussion%20paper.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2017.

²⁵ *Id.*

²⁶ *Id.*

²⁷ *Id.*

²⁸ Significant Concerns Regarding Thun Group Discussion Paper. Disponível em: <https://www.business-humanrights.org/sites/default/files/documents/170214_Open_letter_to_Thun_Group.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2017.

²⁹ *Id.*

que podem determinar em qual categoria de envolvimento determinada conduta se insere, dentre eles: (i) em que medida determinada empresa possibilitou, encorajou ou motivou o cometimento de uma violação a direitos humanos por parte de terceiros; (ii) a medida em que uma empresa poderia ou deveria saber sobre a ocorrência dessa violação; e (iii) a efetividade de eventuais medidas de mitigação que tal empresa tenha adotado. Afirmar que uma instituição financeira apenas contribui para violações a direitos humanos por meio das suas próprias atividades, para Ruggie, significa atropelar por completo esses fatores.³⁰

O relatório do Thun Group também rendeu comentários do Grupo de Trabalho da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos,³¹ segundo o qual há, sim, hipóteses em que instituições financeiras poderiam causar ou contribuir para violações a direitos humanos.³² De acordo com o Grupo de Trabalho, ao contrário do que afirma o relatório, a ausência de salvaguardas e de uma efetiva devida diligência em direitos humanos faz com que bancos efetivamente contribuam para violações ao financiar um projeto de infraestrutura que venha a causar o deslocamento de comunidades. Isso porque o banco poderia ter mitigado ou evitado os danos causados pelo seu cliente por meio dos termos do financiamento.³³

Em resposta a uma solicitação da rede de organizações não governamentais BankTrack,³⁴ o ACNUDH proferiu uma opinião jurídica a respeito dos graus de envolvimento e de responsabilidade de bancos por violações a direitos humanos e a respectiva obrigação de reparar tais violações.³⁵ Segundo o ACNUDH, apenas é possível determinar se, e em qual medida, um banco está envolvido com violações a direitos humanos por meio de um processo efetivo de devida diligência em direitos humanos. A complexidade desse processo depende, sobretudo, da gravidade dos potenciais impactos a direitos humanos decorrentes da conduta do banco. A análise sobre a gravidade leva em consideração, entre outros fatores, o tipo de cliente do banco, seus produtos e serviços, os países em que seus clientes se localizam e operam. O ACNUDH ressalta, ainda, que quando não for possível realizar devida diligência em direitos humanos para todas suas atividades e relações comerciais, o banco deve identificar as atividades

³⁰ RUGGIE, John G. Comments on Thun Group of Banks Discussion Paper on the Implications of UN Guiding Principles 13 & 17 In a Corporate and Investment Banking Context. Disponível em: <<https://business-humanrights.org/sites/default/files/documents/Thun%20Final.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2017.

³¹ O Grupo de Trabalho da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos foi estabelecido pela Resolução nº 17/4 do Conselho de Direitos Humanos da ONU (Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G11/144.71.PDF/G1114471.pdf?OpenElement>>) e têm por atribuições aprofundar o debate sobre a interpretação e implementação dos Princípios Orientadores.

³² Grupo de Trabalho da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos. Documento SPB/SHD/UH/ff. Disponível em: <<https://business-humanrights.org/sites/default/files/documents/20170223%20WG%20BHR%20letter%20to%20Thun%20Group.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2017.

³³ *Id.*

³⁴ BankTrack. Letter from BankTrack to the OHCHR on the Application of the UNGP in the Banking Sector. Disponível em: <https://www.banktrack.org/download/letter_from_banktrack_to_ohchr_on_application_of_the_un_guiding_principles_in_the_banking_sector/170306_letter_banktrack_to_un_ohchr.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2017.

³⁵ Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. OHCHR response to request from BankTrack for advice regarding the application of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights in the context of the banking sector. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/InterpretationGuidingPrinciples.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2017.

que apresentam maior risco de impacto e ali realizar uma detalhada diligência em direitos humanos.³⁶

Na opinião jurídica, o ACNUDH também dissecou a tipologia “causar”, “contribuir” e “estar diretamente relacionado” no contexto específico da atividade bancária. Um banco será considerado o *causador* de determinado impacto sobre direitos humanos quando suas atividades (incluindo ações e omissões), sozinhas, forem suficientes para desencadear o resultado danoso.³⁷

A verificação da contribuição, por sua vez, requer a existência de um nexo de causalidade entre a conduta do banco (ação ou omissão) e o impacto negativo causado por terceiros. Nesse sentido, entende-se que um banco *contribuiu* para um impacto negativo quando a sua conduta influencia o seu cliente de tal forma que o impacto se torna mais provável do que seria sem a atuação do banco. O financiamento de um projeto de infraestrutura que implica claros riscos de deslocamento para as comunidades locais seria, portanto, uma forma de contribuição, uma vez que o banco sabia ou deveria saber de tais riscos e ainda assim facilitou a sua concretização.³⁸

Por fim, um banco é tido como *diretamente relacionado* quando não causou ou contribuiu para o impacto, mas o seu cliente, no contexto do financiamento, causou impactos negativos sobre direitos humanos. É dizer: o financiamento do banco foi utilizado de forma a violar direitos humanos, mas a sua conduta, sozinha, não seria suficiente para causar o dano e o banco não sabia, nem deveria saber, do elevado risco de que esse dano ocorresse. O ACNUDH ressalta, ainda, que essas categorias são uma sequência contínua. Dessa forma, caso um banco tome ciência de violações a direitos humanos ocorrendo no contexto do seu financiamento e não adote medidas para mitigar ou evitar o impacto, sua conduta pode deixar de estar apenas diretamente relacionada ao dano e passar a contribuir para ele.³⁹

No que tange à reparação (Princípio 22⁴⁰), o ACNUDH reforça o caráter voluntarista dos Princípios Orientadores ao afirmar que apenas quando o próprio banco reconhece ter causado ou contribuído para impactos negativos a direitos humanos é que surge o dever de reparar. Caso contrário, não é esperado que o banco repare violações a direitos humanos, a menos que seja legalmente obrigado a fazê-lo – por exemplo, por meio de uma decisão judicial.⁴¹

Em casos de contribuição, o ACNUDH reconhece, ainda, que o dever de reparar deve respeitar a extensão da contribuição. A empresa que tiver contribuído em maior grau, deve não apenas reparar em maior grau, mas deve também ser a primeira ser requerida. Além disso, se um banco é a única entidade disposta a reparar certa violação

³⁶ *Id.*

³⁷ *Id.*

³⁸ *Id.*

³⁹ *Id.*

⁴⁰ “Princípio 22 Se as empresas constatam que provocaram ou contribuíram para provocar impactos adversos devem reparar ou contribuir para sua reparação por meios legítimos.”

⁴¹ Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. OHCHR response to request from BankTrack for advice regarding the application of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights in the context of the banking sector. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/InterpretationGuidingPrinciples.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2017.

para a qual tenha contribuído, o ACNUDH considera que não seria razoável exigir que ele arcasse com a reparação por completo. Em todos os casos, porém, é esperado que o banco utilize a sua influência sobre o cliente para garantir a completa reparação para impactos negativos sobre direitos humanos.⁴²

Em dezembro de 2017, o Thun Group lançou uma versão revisada do relatório de 2013 na qual admite que, em circunstâncias excepcionais, o envolvimento dos bancos com violações a direitos humanos pode atingir o grau de *contribuição*.⁴³ Admite-se, ainda, que bancos devem desempenhar um papel na reparação dos impactos sobre direitos humanos com os quais estejam envolvidos, independentemente do seu grau de envolvimento. Ainda assim, o grupo reiterou o entendimento de que, na maioria dos casos, bancos estarão apenas *diretamente relacionados* a impactos sobre direitos humanos e de que a insuficiência do processo de devida diligência não altera esse grau de envolvimento. Além disso, o novo relatório apresenta um estudo de casos com hipóteses de *relação direta* entre bancos e violações a direitos humanos. Algumas dessas hipóteses, porém, já foram reconhecidas como hipóteses de *contribuição* em outras oportunidades. É o caso, por exemplo, da concessão de financiamento para a construção de uma rodovia a despeito da identificação prévia de potenciais impactos sobre direitos humanos.

Vê-se, portanto, que a aplicação dos Princípios Orientadores a atividades de bancos e outras instituições financeiras requer atenção. Ao mesmo tempo em que oferecem uma base para o estabelecimento de políticas e mecanismos de reparação pautados no respeito aos direitos humanos, os Princípios Orientadores também podem fundamentar limitações significativas à responsabilidade de empresas por violações. No caso do debate provocado pelo Thun Group, as reações praticamente unânimes foram de condenação à interpretação restritiva, o que não impediu que o grupo reiterasse o seu posicionamento em momento posterior. Conforme observa David Kinley,⁴⁴ a tentativa do setor bancário – neste caso, vocalizada pelo Thun Group – de limitar suas próprias responsabilidades pelos direitos humanos, além de contrastar com esforços de outros setores, como o varejo, em aperfeiçoar seus mecanismos de identificação de práticas abusivas nas cadeias, também causa estranheza por ignorar o aspecto extrajurídico que vincula as instituições financeiras a violações de direitos humanos. O esforço em restringir a responsabilidade sob uma estratégia de isenção pela via contratual seria ineficaz na medida em que a blindagem jurídica não exime a instituição financeira de ser associada à violação em questão na esfera extrajurídica.

Nessas situações, assume particular relevância a necessidade de inserir no debate o conceito de *cumplicidade*, que na visão do próprio Ruggie tem um componente jurídico e outro social. A consequência para empresas que ignoram o risco de cumplicidade para além de seu sentido jurídico estrito é a perda da licença social para operar, o que

⁴² *Id.*

⁴³ THUN GROUP. Paper on implications of UNGPs 13 & 17 in a corporate and investment banks context. Disponível em: <https://business-humanrights.org/sites/default/files/documents/2017_12_Thun%20Group%20of%20Banks_Paper_UNGPs%2013b%20and%2017.pdf>. Acessado em 09 de janeiro de 2018.

⁴⁴ KINLEY, 2017, p. 2.

por sua vez pode trazer consequências tangíveis, como danos à reputação e prejuízos de ordem material.⁴⁵

Vê-se, enfim, que os Princípios Orientadores, estão sujeitos a interpretações que desvirtuam a própria noção de que violações aos direitos humanos devem ser reparadas por todos os perpetradores que dela se beneficiaram ou para ela concorreram com ações e omissões. Além disso, possuem uma tipologia que é, em alguns casos, incompatível com – e menos protetiva que – os regimes de responsabilidade domésticos, como é o caso do regime de responsabilidade civil socioambiental brasileiro. Desse modo, a aplicação do padrão protetivo mais alto é o que mais se coaduna com o arcabouço normativo internacional sobre a proteção aos direitos humanos.⁴⁶

3 Responsabilidade socioambiental das instituições financeiras no ordenamento jurídico brasileiro

Conforme já mencionado anteriormente, a tutela dos direitos humanos e do meio ambiente são indissociáveis. Isso porque o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito humano consagrado em tratados e convenções internacionais, assim como no *caput* do art. 225 da Constituição de 1988.⁴⁷ No entanto, a discussão acerca do regime jurídico de responsabilidade socioambiental em nível doméstico revela que o ordenamento jurídico brasileiro confere tratamentos distintos à responsabilidade por dano ambiental e à responsabilidade por violações a outros direitos fundamentais. A primeira é objeto de disciplina jurídica mais clara que a última.

Com efeito, de acordo com o art. 927, *caput*, do Código Civil,⁴⁸ três são os requisitos essenciais para a configuração da responsabilidade civil: (i) uma conduta (ação ou omissão voluntárias) *antijurídica*, isto é, contrária ao direito brasileiro; (ii) a existência de um *dano*, que se entende como a lesão a um bem jurídico; e (iii) o estabelecimento de um *nexo causal* entre a conduta e o dano.⁴⁹ Como consequência da responsabilidade civil, surge o dever de reparar. A regra geral é de que responsabilidade civil deva ser subjetiva. Nesses casos, além dos três elementos mencionados, é necessário que se demonstre (iv) que o sujeito agiu com *culpa*, isto é, que a sua conduta não satisfaz o padrão de cuidado ao qual estava adstrito⁵⁰ – também entendida como negligência, imperícia, imprudência ou excesso no exercício de um direito.

De acordo com o parágrafo único do art. 927 do Código Civil, a responsabilidade civil prescinde da demonstração de culpa nos casos especificados em lei ou quando

⁴⁵ RUGGIE, John G. Clarifying the Concepts of “Sphere of influence” and “Complicity”. Disponível em: <<https://business-humanrights.org/sites/default/files/reports-and-materials/Ruggie-companion-report-15-May-2008.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2017.

⁴⁶ PIOVESAN, Flavia. Direitos sociais, econômicos e culturais e direitos civis e políticos. *SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos*. v. 1, n. 1, jun. 2004.

⁴⁷ “Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”

⁴⁸ “Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.”

⁴⁹ PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de Direito Civil*. Rev. e atuali. por Maria Celina Bodin de Moraes. Rio de Janeiro: Forense, 2010. v. I, p. 566.

⁵⁰ *Id.*

a atividade normalmente realizada pelo autor do dano importar, pela sua natureza, um risco para direitos alheios. Uma das hipóteses de responsabilidade civil objetiva reconhecidas pelo direito brasileiro é a responsabilidade por dano ambiental, daí porque o presente trabalho passará a abordar separadamente a responsabilidade social e ambiental de instituições financeiras.

3.1 Responsabilidade civil das instituições financeiras por danos ambientais

A Política Nacional do Meio Ambiente instituiu o princípio do poluidor-pagador, segundo o qual, independentemente da demonstração de culpa, o poluidor é obrigado a reparar os danos causados ao meio ambiente em decorrência da sua atividade (art. 14, §1º, da Lei nº 6.938/81). Para fins de aplicação da lei, poluidor é “a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental” (art. 3º, IV). O princípio foi recepcionado pela Constituição de 1988 em seu art. 225, §3º, que prevê que danos ao meio ambiente sujeitarão os infratores a sanções administrativas e penais, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

Além disso, em casos de múltiplos poluidores, aplica-se o princípio da solidariedade, nos termos do art. 942, *caput*, do Código Civil.⁵¹ Isto é, qualquer um que tenha contribuído para o dano ambiental pode ser responsabilizado, independentemente da demonstração de culpa, e obrigado a reparar integralmente o meio ambiente degradado. Incide, ainda, a inversão do ônus da prova, de modo que o poluidor deve demonstrar que não agiu de modo a degradar o meio ambiente. Segundo a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ):

[A] responsabilidade civil pelo dano ambiental, qualquer que seja a qualificação jurídica do degradador, público ou privado, é de natureza objetiva, solidária e ilimitada, sendo regida pelos princípios poluidor-pagador, da reparação *in integrum*, da prioridade da reparação *in natura* e do favor *debilis*, este último a legitimar uma série de técnicas de facilitação do acesso à justiça, entre as quais se inclui a inversão do ônus da prova em favor da vítima ambiental.⁵²

Portanto, no que tange à responsabilidade por dano ambiental, o regime jurídico brasileiro se mostra mais rigoroso do que as diretrizes contidas nos Princípios Orientadores. A uma, porque se tratam de regras vinculantes, e não de adesão voluntária, como é o caso do diploma internacional. A duas, porque, independentemente do grau de envolvimento, o regime jurídico brasileiro determina que aquele que contribui para um dano ambiental é obrigado a repará-lo na sua integralidade.

Em razão da incidência do princípio da solidariedade, não raro, as instituições financeiras são acionadas para reparar danos ambientais antes mesmo dos poluidores diretos. Discute-se, portanto, qual deveria ser o tipo de responsabilidade dessas

⁵¹ “Art. 942. Os bens do responsável pela ofensa ou violação do direito de outrem ficam sujeitos à reparação do dano causado; e, se a ofensa tiver mais de um autor, todos responderão solidariamente pela reparação.”

⁵² STJ. REsp nº 1454281/MG, Relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, publicado em 09.09.2016.

instituições por danos ambientais causados por seus clientes. Não há uma decisão final dos tribunais superiores tratando especificamente de instituições financeiras. No entanto, o STJ já teve a oportunidade de se manifestar acerca da responsabilidade de financiadores por danos ambientais e entendeu ser aplicável a responsabilidade objetiva e solidária:

(...) O repasse das verbas pelo Estado do Paraná ao Município de Foz de Iguaçu (ação), a ausência das cautelas fiscalizatórias no que se refere às licenças concedidas e as que deveriam ter sido confeccionadas pelo ente estatal (omissão), concorreram para a produção do dano ambiental. Tais circunstâncias, pois, são aptas a caracterizar o nexo de causalidade do evento, e assim, legitimar a responsabilização objetiva do recorrente.

Assim, independentemente da existência de culpa, o poluidor, ainda que indireto (Estado-recorrente) (art. 3º da Lei nº 6.938/81), é obrigado a indenizar e reparar o dano causado ao meio ambiente (responsabilidade objetiva).⁵³

Nos tribunais inferiores, a jurisprudência sobre o assunto não é pacífica. O Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF-1), ao decidir a respeito da responsabilidade do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) por dano ambiental causado por um projeto por ele financiado, entendeu que o simples fato de o BNDES ser a instituição financeira incumbida de financiar a atividade do poluidor direto não justificava a inclusão do banco no polo passivo da demanda.⁵⁴ A responsabilização do banco apenas se justificaria caso, ciente dos danos ambientais em curso, o banco mantivesse o seu financiamento.

Não está pacificado, portanto, o limite da responsabilidade civil ambiental das instituições financeiras. Para os que defendem a limitação da responsabilidade dessas entidades à comprovação de culpa ou dolo, embora se reconheça que é imprescindível que se assegure a reparação integral dos danos ambientais, há a preocupação de que a responsabilização irrestrita das instituições financeiras pode acabar inviabilizando certos tipos de financiamento e produtos de risco elevado. Conforme mencionado anteriormente, nesses casos, é importante que o dever de reparar corresponda à extensão da responsabilidade do agente. O limite da responsabilidade pode variar, ainda, de acordo com o produto ou serviço prestado pelas instituições financeiras.

No entanto, é importante levar em conta que, mesmo em casos de responsabilidade objetiva e solidária, sempre caberá o direito de regresso das instituições financeiras em face dos poluidores diretos. É reduzido, portanto, o risco de que uma instituição financeira tenha que reparar integralmente um dano ambiental para o qual ela apenas contribuiu indiretamente. Frise-se, ainda, que o nexo de causalidade é um elemento fundamental para a constituição da responsabilidade objetiva por dano ambiental.⁵⁵ Com isso, evita-se que poluidores indiretos, como seria o caso de instituições financeiras, sejam obrigados a reparar danos que não tenham uma relação de causa e consequência com a sua conduta.

⁵³ STJ. REsp nº 604.725/PR, Relator Ministro Castro Meira, Segunda Turma, publicado em 22.08.2005.

⁵⁴ TRF-1. Agravo de Instrumento nº 2002.01.00.036329-1/MG, Relator Desembargador Fagundes de Deus, Quinta Turma, publicado em 19.12.2003.

⁵⁵ STJ. REsp nº 1.346.430/PR, Relator Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, publicado em 21.11.2012.

Caso seja consagrada, nos tribunais superiores, a responsabilidade civil objetiva e solidária de instituições financeiras, o regime jurídico de responsabilidade ambiental no Brasil oferecerá uma tutela mais protetiva ao meio ambiente do que são as previsões dos Princípios Orientadores. Além de ter caráter vinculante, criando obrigações jurídicas e cominando penalidades em casos de infração, a legislação brasileira em matéria de responsabilidade ambiental vai superar a tipologia “causar, contribuir e estar diretamente relacionado” para determinar que instituições financeiras tenham a obrigação de reparar danos ao meio ambiente causados por terceiros.

Com isso, criam-se também fortes incentivos para que instituições financeiras adotem processos rigorosos de avaliação de riscos de impactos ambientais anteriores à concessão de financiamento. Trata-se, portanto, de uma importante ferramenta para a prevenção, mitigação e reparação de danos ao meio ambiente, robustecendo a tutela conferida pelo direito brasileiro à matéria de responsabilidade socioambiental de instituições financeiras.

A interação positiva entre o atual regime legal de responsabilidade civil ambiental e as iniciativas de regulação setorial e de autorregulação privada motivou entidades da sociedade civil a se manifestarem contrariamente a uma proposta legislativa que iria alterar o atual regime de responsabilidade objetiva e solidária para um baseado na responsabilidade subjetiva.⁵⁶ Em meados de 2017, o Congresso Nacional aprovou, na Medida Provisória nº 752, uma cláusula restringindo a responsabilização ambiental de bancos em contratos de parceria apenas aos casos nos quais se comprovasse dolo ou culpa, assim como relação de causalidade entre a conduta da instituição financeira e o dano ambiental. Determinava também que bancos seriam apenas subsidiariamente responsáveis por reparar danos para os quais houvessem contribuído, e que as reparações deveriam se limitar à medida de sua participação.

Entidades não governamentais argumentaram que o “rebaixamento” do tipo de responsabilidade, além de configurar um “jabuti” legislativo contrário a decisões anteriores do Supremo Tribunal Federal, iria na contramão de esforços realizados pelo sistema financeiro nacional em aperfeiçoar as políticas e práticas de responsabilidade socioambiental na esteira da Resolução nº 4.327/2014 do BCB. Ressaltaram também que previsão promoveria o financiamento de atividades ilícitas e danosas ao meio ambiente, incentivando o desmatamento. Isto porque a medida possibilitaria que instituições financeiras assumissem riscos socioambientais mais elevados, sem que fosse exigida uma melhoria correspondente nos instrumentos de gestão e mitigação de risco ambiental. Além disso, uma mudança como a promovida pela MP nº 752 poderia desencadear o desmonte do sistema de responsabilidade civil ambiental, ao iniciar uma série de exceções a setores econômicos.⁵⁷ A medida foi vetada pela presidência da República, mas o debate segue no âmbito do poder judiciário.

⁵⁶ A nota técnica foi firmada pelas entidades Conectas Direitos Humanos, Greenpeace, Instituto Socioambiental e Amigos da Terra – Amazônia Brasileira. Disponível em: <http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/Recomenda%C3%A7%C3%A3o%20de%20Veto%20ao%20art_%2035%20da%20MP%20752%20-%20Vers%C3%A3o%20final.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2017.

⁵⁷ Conectas, Instituto Socioambiental, Greenpeace e Amigos da Terra. Recomendação de Veto ao Art. 35 do PLV nº 3/2017 (MP nº 752/2016) Responsabilidade Socioambiental das Instituições Financeiras: A Inconstitucionalidade Formal e Material do Artigo 35 da MP 752 (PLV nº 3/2017) e a Violação ao Princípio do Não-Retrocesso. Disponível

3.2 Responsabilidade civil das instituições financeiras por violações a direitos humanos

Se a responsabilidade civil objetiva por dano ambiental possui previsão expressa no ordenamento jurídico brasileiro, há menos clareza sobre a responsabilidade civil por outras violações a direitos humanos. A princípio, ela se insere na lógica da regra geral da responsabilidade civil.⁵⁸ Portanto, é necessário que se identifiquem os quatro elementos essenciais para a configuração da responsabilidade civil, quais sejam: (i) conduta antijurídica; (ii) dano; (iii) nexo de causalidade; e (iv) culpa.

Uma conduta antijurídica pressupõe a existência de parâmetros objetivos de conduta descumpridos pelo agente.⁵⁹ Tais parâmetros, em casos de responsabilidade civil por violações a direitos humanos, correspondem ao dever jurídico de respeitar tais direitos. No ordenamento jurídico brasileiro, tanto a doutrina⁶⁰ quanto a jurisprudência⁶¹ reconhecem a eficácia horizontal dos direitos fundamentais. Significa dizer que o respeito aos direitos fundamentais não serve como padrão apenas para as condutas do Estado, mas também para as condutas de particulares em suas relações privadas.

Em matéria de direito internacional dos direitos humanos, o Supremo Tribunal Federal (STF) consolidou o entendimento de que tratados internacionais têm força suprallegal, estando acima da legislação infraconstitucional na hierarquia das normas jurídicas.⁶² Os tratados incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro por meio do procedimento descrito no art. 5º, §3º, da Constituição, por sua vez, gozam de *status* de emenda constitucional.⁶³

O Brasil ratificou e incorporou grande parte dos principais tratados em matéria de direitos humanos em vigor hoje. Isso inclui tratados no âmbito do sistema ONU, do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos e de outras organizações internacionais, a exemplo da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre povos indígenas e tribais. O único tratado internacional que possui força de norma constitucional é a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo. Não obstante, a doutrina entende que todos os

em: <http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/Recomenda%C3%A7%C3%A3o%20de%20Veto%20ao%20art_%2035%20da%20MP%20752%20-%20Vers%C3%A3o%20final.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2017.

⁵⁸ A exceção seria nos casos em que a violação em questão decorre de uma atividade que importe, pela sua natureza, um risco para direitos alheios, de modo que a hipótese incidiria na regra geral da responsabilidade civil objetiva (art. 927, parágrafo único, do Código Civil).

⁵⁹ TEPEDINO, Gustavo; BARBOZA, Heloisa Helena; MORAES, Maria Celina Bodin de. *Código Civil interpretado conforme a Constituição da República*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 333.

⁶⁰ SARMENTO, Daniel. *Direitos fundamentais e relações privadas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 209.

⁶¹ STF. RE nº 201.819, Relatora Ministra Ellen Gracie, Relator para acórdão Ministro Gilmar Mendes, Segunda Turma, publicado em 27.10.2006.

⁶² STF. RE nº 349.703, Relator Ministro Carlos Britto, Relator para acórdão Ministro Gilmar Mendes, Segunda Turma, publicado em 05.06.2009.

⁶³ “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) § 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.”

tratados internacionais em matéria de direitos humanos devem ser utilizados também como fonte interpretativa das normas constitucionais.⁶⁴

Em outras palavras, o respeito aos direitos fundamentais deve ser observado como padrão geral de conduta no momento da aferição de um ato ilícito. Tratados internacionais em matéria de direitos humanos, por sua vez, se equiparam ou servem como fonte interpretativa do conteúdo dos direitos fundamentais consagrados na Constituição de 1988. Dessa lógica, é possível extrair que as normas contidas nos tratados internacionais em matéria de direitos humanos dos quais o Brasil é parte compõem o padrão geral de conduta que deve ser observado por particulares. Sendo assim, uma conduta culposa em violação a esse dever jurídico que venha a causar danos a outrem seria passível de responsabilização civil e ensejaria o surgimento do dever de indenizar.

A conclusão é fruto de uma interpretação sistemática do tratamento que é conferido aos direitos fundamentais no regime jurídico de responsabilidade civil e ao papel que deve desempenhar o direito internacional dos direitos humanos no ordenamento jurídico brasileiro. No entanto, essa construção não está expressa no texto legal e não foi objeto de decisões judiciais. Menos clara, ainda, seria a sua aplicação às atividades das instituições financeiras.

O BNDES chegou a ser nomeado como réu em uma ação judicial que discutia o uso de mão de obra escrava e tráfico internacional de pessoas na construção de uma usina de cana-de-açúcar em Angola.⁶⁵ O Ministério Público do Trabalho (MPT) requereu a sua inclusão no polo passivo da demanda ao fundamento de que a obra, conduzida pela Odebrecht, teria recebido financiamento do Banco. No entanto, o Juízo entendeu não haver provas suficientes do financiamento do BNDES para aquele empreendimento específico e declinou o pedido do MPT sem adentrar no mérito da responsabilidade das instituições financeiras.

Em sentido semelhante, o Ministério Público Federal (MPF) ajuizou ação judicial em face do BNDES buscando a responsabilização pelos danos causados ao povo indígena Xikrin por ocasião da construção da usina hidrelétrica de Belo Monte. O fundamento para a inclusão no polo passivo, também nesse caso, foi o fato de o Banco ser financiador do empreendimento.⁶⁶ O caso no momento espera a apreciação de recurso especial pelo STJ. Porém, em sede de apelação, o TRF-1 afirmou a legitimidade passiva do BNDES ao fundamento de que o julgado determinou que o Banco se abstinhasse de proceder com o repasse de recursos para o empreendimento, produzindo efeitos na sua esfera jurídica.⁶⁷

Em nenhum dos casos, porém, fala-se na responsabilidade civil das instituições financeiras por impactos sociais causados no contexto de projetos que recebem o seu financiamento. Conforme já exposto, existe espaço e fortes argumentos jurídicos para fundamentar uma construção jurisprudencial nesse sentido. No entanto, até o momento, não é claro o papel que as instituições financeiras desempenham no dever de reparar danos sociais provocados pelos seus clientes.

⁶⁴ NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 454.

⁶⁵ Processo nº 0010230-31.2014.5.15.0079, que tramitava na 2ª Vara do Trabalho de Araraquara, São Paulo.

⁶⁶ Petição inicial disponível em: <http://www.prpa.mpf.mp.br/news/2013/arquivos/ACP_Xikrin.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2017.

⁶⁷ TRF-1. Apelação Cível nº 0000968-19.2011.4.01.3900/PA, Relator Desembargador Federal Souza Prudente, Quinta Turma, publicado em 14.01.2014.

Dado o poder econômico de tais entidades e a influência que elas exercem sobre as atividades de seus clientes, é fundamental que se desenvolvam a jurisprudência e a regulação sobre a matéria para que se fortaleçam a tutela dos direitos humanos e o regime jurídico de responsabilidade social das empresas. A exemplo da responsabilidade por dano ambiental, essa tutela deve ser pautada na primazia da proteção dos direitos humanos, ao mesmo tempo em que leva em consideração os diferentes graus de responsabilidade daqueles que contribuem para a geração de um dano.

A já referida discussão sobre o “jabuti legislativo” que alteraria o regime de responsabilidade civil por danos ambientais, condicionando a responsabilização de instituições financeiras à comprovação de dolo ou culpa, propiciou uma oportunidade de reflexão sobre as conexões entre a proteção legal ao meio ambiente e aos direitos humanos. Na visão de organizações da sociedade civil que se posicionaram contrariamente à matéria, a mudança do regime de responsabilidade civil ambiental das instituições financeiras iria repercutir negativamente sobre os compromissos internacionais de direitos humanos assumidos pelo Brasil. Mais especificamente, as entidades não governamentais entenderam que a mudança legislativa iria acarretar a violação, pelo Estado brasileiro, do *princípio do não retrocesso* em direitos humanos.

Segundo as organizações, o princípio do não retrocesso, previsto no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966 (PIDESC), do qual o Brasil é parte, impõe que os Estados pactuantes implementem de forma progressiva os direitos sociais neles consagrados.⁶⁸ Tal princípio estabelece vedação à realização de atos ou adoção de medidas legais que diminuam o nível de proteção dos direitos fundamentais. Essa obrigação vincula o legislador ordinário e limita sua liberdade para revogar ou alterar normas infraconstitucionais que esvaziem ou reduzam o conteúdo dos direitos fundamentais estabelecidos pela Constituição. Neste sentido, a medida combatida, embora não se tratasse de uma revogação explícita, seria uma mudança destinada a tornar “inoperantes” as regras de direito ambiental brasileiro.⁶⁹

4 Perspectivas para o avanço da agenda de direitos humanos no sistema financeiro nacional

O sistema financeiro é complexo tanto no que diz respeito à sua arquitetura legal e regulatória como ao seu próprio funcionamento. Os intermediários financeiros e todos

⁶⁸ “Da mesma maneira, o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos na Área dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (o Protocolo de San Salvador) contém disposições normativas similares àquelas do PIDESC e de outros tratados internacionais de direitos humanos sobre a obrigação dos Estados de garantir a realização progressiva dos direitos econômicos, sociais e culturais. O próprio texto do Protocolo de San Salvador prevê, em seu art. 11, que ‘toda pessoa tem direito a viver em um ambiente sadio e a contar com os serviços públicos básicos’, bem como que ‘os Estados-Partes promoverão a proteção e melhoramento do meio ambiente’” (grifos nossos). Conectas *et al.*, *op. cit.*, p. 7.

⁶⁹ *In verbis*: “A vedação ao retrocesso ao meio ambiente alcança, além de medidas que visam extinguir uma norma protetiva do meio ambiente, situações em que o recuo se manifesta por meio de artifícios legislativos ou enfraquecimento de políticas públicas que, na prática, reduzem o nível de proteção. Segundo Michel Prieur, a “desregulamentação” do meio ambiente ocorre não apenas pela derrogação expressa de regras de Direito Ambiental, mas também pela redução ou transformação das regras em vigor, de modo a torná-las inoperantes”. Conectas *et al.*, *op. cit.*, pp. 5-7.

os demais agentes que operam nos mercados financeiros formam uma rede intrincada de relações de interdependência e interconexões, fazendo com que este setor tenha um caráter *sui generis* frente a outros setores da economia no que tange à maneira como é regulado nos planos nacional e internacional.⁷⁰

Nesse contexto, reformas que visem alterar o *modus operandi* de o sistema financeiro funcionar para induzi-lo a funcionar em total conformidade com os princípios e valores de direitos humanos teriam necessariamente de enfrentar a complexidade que lhe é inerente, bem como abranger uma série de subdomínios de alta especialização técnica, como os mercados de derivativos, a regulação de alocação de capital e o “*shadow banking system*”.⁷¹ O desafio é, portanto, imenso. A crise financeira de 2008 mostrou que há um abismo entre a regulação financeira e os direitos humanos. Não somente os produtos e serviços financeiros não incorporam uma avaliação de direitos humanos, como a arquitetura global do sistema financeiro é altamente dissociada de todo o regime jurídico internacional dos direitos humanos, operando sob sua própria lógica. Os efeitos negativos dessa rígida separação puderam ser sentidos com bastante intensidade por aqueles que tiveram seus direitos básicos violados, como os proprietários de imóveis que se viram privados do direito à moradia, e todos os grupos vulneráveis que se viram desamparados quando a recessão global decorrente do colapso dos mercados financeiros forçou o corte de programas e a fragilização da rede de proteção social em países desenvolvidos e em desenvolvimento. Esse é um debate necessário, mas que vai além do escopo deste artigo.⁷²

Sem desconsiderar o aspecto sistêmico e estrutural levantado por autores como David Kinley e Mary Dowell-Jones, que merece um tratamento adequado pela legislação e políticas públicas, medidas que busquem internalizar nas operações das instituições financeiras a perspectiva de direitos humanos já podem contribuir significativamente para o avanço da questão. Para tanto, propõem-se, nesta parte final, medidas que se dividem em duas frentes: (i) o aperfeiçoamento do quadro normativo vinculante e voluntário e sua respectiva supervisão; e (ii) a disseminação de práticas de devida diligência no setor financeiro.

⁷⁰ Sobre a regulação bancária e risco sistêmico, ver: BORGES, Caio. *Banco Central e a administração de crises bancárias*. Dissertação (Mestrado) – FGV Direito SP, 2014. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11815/Dissertacao.Caio.Borges.Bacen.Crisis.Bancarias.pdf>>. Acesso em: 22 nov. 2017. LUPO PASINI, F. *The logic of financial nationalism: the challenges of cooperation and the role of international law*. Tradução. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

⁷¹ De especial relevância para este debate é o relatório apresentado pelo Relator Especial da ONU sobre pobreza extrema e direitos humanos, Philip Alston, à Assembleia Geral ONU, no qual criticou o posicionamento histórico do Banco Mundial em se curvar ao direito internacional dos direitos humanos. Nas palavras do Relator Especial, “para a maioria dos fins, o Banco Mundial é uma zona livre de direitos humanos. Nas suas políticas operacionais, em especial, o banco trata direitos humanos mais como uma doença infecciosa do que como valores e obrigações universais”. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/274>. Na mesma linha, o Relator Especial da ONU para uma ordem global mais justa e equitativa, Alfred de Zaya, chamou a atenção para os efeitos adversos da relutância do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial em desconsiderar critérios de direitos humanos em suas operações de assistência emergencial financeira a países em situação de dificuldade e nos empréstimos a países para projetos de desenvolvimento. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22256&LangID=E>>.

⁷² Para uma análise detalhada do assunto, ver: DOWELL-JONES, M. Financial Institutions and Human Rights. *Human Rights Law Review*, v. 13, n. 3, p. 423-468, 2013; DOWELL-JONES, M.; KINLEY, D. Minding the Gap: Global Finance and Human Rights. *Ethics & International Affairs*, v. 25, n. 02, p. 183-210, 2011.

4.1 Elevando padrões regulatórios e de RSC no sistema financeiro nacional: direitos humanos como norte para iniciativas entre partes interessadas

Uma inovação recente recebida com relativo entusiasmo foi a edição, pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), e tornada pública pelo Banco Central do Brasil, da Resolução nº 4.327/2014, que instituiu um novo regime regulatório de responsabilidade socioambiental para instituições financeiras no Brasil. A resolução determinou que instituições financeiras autorizadas a operar no Brasil deveriam (i) elaborar (ou, caso já houvesse, procedesse a uma atualização) uma Política de Responsabilidade Socioambiental (PRSA); (ii) instituir sistemas de governança e rotinas administrativas para a internalização da PRSA nos processos internos; e (iii) elaborar um plano de ação com ações concretas para a implementação da PRSA, que deveria ser submetido ao BCB. Para a implementação dessas obrigações, a norma dispõe que as instituições financeiras devem se guiar pelos princípios da relevância e da proporcionalidade.

Relativamente ao conteúdo da PRSA, a Resolução nº 4.327 estabeleceu que ela deveria contemplar: a) diretrizes para ações socioambientais nos negócios e na relação com partes interessadas; b) diretrizes para identificação, avaliação e gerenciamento do risco socioambiental; c) diretrizes de governança para garantir a implantação, monitoramento e avaliação da efetividade das ações estabelecidas.

A medida do BCB veio, no entanto, com uma série de lacunas. Além dos requisitos listados, de caráter nitidamente genérico, a regra não traz qualquer exigência substantiva a respeito do conteúdo das PRSA ou dos planos de ação.⁷³ Há alguns poucos critérios específicos ao gerenciamento do risco socioambiental (Art. 6º), mas não há um tratamento sistemático entre o risco socioambiental embutido na oferta de diferentes produtos e serviços financeiros, bem como as medidas necessárias para sua avaliação e mitigação. A medida foi criticada por seu caráter genérico e formal, o que a tornaria isenta de diretrizes de mérito sobre aspectos indispensáveis à própria natureza da matéria, além de não conter critérios objetivos e verificáveis para a mensuração de riscos socioambientais das operações financeiras.⁷⁴ Para entidades da sociedade civil, um aspecto preocupante foi a mudança promovida na regra entre a sua primeira versão de 2012, submetida a um processo de audiência pública, relativamente ao engajamento externo e à participação das partes interessadas na confecção da PRSA. Segundo as ONGs Conectas e Instituto Socioambiental, a Resolução nº 4.327 retrocede ao restringir partes interessadas a clientes, usuários, comunidade interna, e aqueles que, conforme avaliação da instituição, sejam impactados por suas atividades (sic).⁷⁵ Na visão das organizações, ignorou-se a complexidade da definição de impactados, e perdeu-se uma importante oportunidade de envolver atores como agentes públicos, comunidades

⁷³ BORGES, Caio; GARZON, Biviany. Resolução dá um passo aquém das necessidades. *Valor Econômico*, 9 de junho de 2014. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/opiniao/3578076/resolucao-da-um-passo-aquem-das-necessidades>>. Acesso em: 22 nov. 2017.

⁷⁴ *Id.*

⁷⁵ *Id.*

locais e sociedade civil organizada no processo de construção e controle social de PRSA consistentes e eficientes.⁷⁶

A abordagem focada em processos, e não em regras substantivas, teria por intuito inserir o tema da responsabilidade socioambiental de uma forma gradual, de modo a “nivelar” minimamente as práticas dos diferentes tipos de entidades operando no sistema financeiro nacional.⁷⁷ A abordagem brasileira contrasta, no entanto, com a norma de responsabilidade socioambiental editada pela Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones do Peru, em 2015. A regra aprovada pela autoridade financeira peruana contém uma disciplina consideravelmente mais detalhada que a resolução do BCB no tocante a elementos básicos constitutivos da responsabilidade socioambiental. Entre eles, requisitos de realização da devida diligência, inclusive por meio da exigência de que as instituições financeiras solicitem dos mutuários planos de ação para a mitigação de impactos ambientais e sobre povos indígenas;⁷⁸ critérios de reporte e divulgação de informações relevantes, as quais devem ser disponibilizadas a comunidades afetadas no idioma local e de modo culturalmente adequado;⁷⁹ parâmetros de averiguação da conformidade legal, inclusive em face de normas internacionais;⁸⁰ processos de consulta com comunidades afetadas que sejam continuados, estruturados e culturalmente adequados;⁸¹ e exigência de que a instituição financeira atue, em certos casos, junto ao tomador de empréstimo para que este crie um mecanismo para o recebimento e tratamento de denúncias de partes que se sintam negativamente impactadas pelas suas operações.⁸² A resolução estabelece, também, exigências de monitoramento da atividade do mutuário e, em projetos de risco social alto, a contratação de um revisor independente.⁸³

Parte das lacunas da resolução do BCB foi preenchida pela autorregulação da Febraban, editada por meio da norma SARB nº 14/2014.⁸⁴ Ela especificou, entre outros aspectos, a operacionalização da Resolução sobre a oferta de alguns produtos e serviços, bem como delineou diretrizes de devida diligência em casos frequentes ou sensíveis de possível materialização de risco socioambiental no setor financeiro. É o caso de imóveis dados em garantia que podem estar com solo contaminado por resíduos tóxicos. A autorregulação abrangeu, ainda, a auditoria ambiental a ser conduzida nos casos de participação societária relevante, assim entendida como aquela em que assegure à instituição preponderância nas deliberações sociais, poder de eleger ou destituir a maioria dos administradores, controle operacional efetivo ou controle societário.

⁷⁶ *Id.*

⁷⁷ BORGES, Caio. Finance and Human Rights: Developments in Brazil and Peru, Oxford Human Rights Hub. Disponível em: <<http://ohrh.law.ox.ac.uk/finance-and-human-rights-developments-in-brazil-and-peru/>>. Acesso em: 24 nov. 2017.

⁷⁸ Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones do Peru. Resolução 1928-2015. Art 9.c, 13.a e 16.

⁷⁹ *Id.* Art. 9.e, 18 e 19

⁸⁰ *Id.* Art. 9.b, 13 e 17.a

⁸¹ *Id.* Art. 9.e

⁸² *Id.* Art. 9.f

⁸³ *Id.* Art. 11

⁸⁴ FEBRABAN. Normativo SARB 014/2014. Disponível em: <<http://cms.autorregulacaobancaria.com.br/Arquivos/documentos/PDF/Normativo%20014%20SITE.pdf>>. Acesso em: 24 nov. 2017.

Nessas situações, a norma prevê que a instituição financeira deve avaliar passivos socioambientais, o cumprimento da legislação socioambiental e, “quando possível”, fornecedores diretos e relevantes da companhia.

Apesar da ausência de critérios substantivos para guiar a elaboração das políticas socioambientais das instituições financeiras e os respectivos planos de ação, há oportunidades para converter o processo de implementação prática da Resolução nº 4.327/2014 em um esforço compartilhado de elevação dos padrões de responsabilidade socioambiental e respeito aos direitos humanos no setor financeiro brasileiro. Para tanto, medidas concretas podem ser adotadas pelo órgão regulador, o Banco Central, e pelas próprias instituições financeiras, individualmente ou por meio de iniciativas em nível setorial (isto é, por meio de entidades representativas como a Febraban).

Em primeiro lugar, é da mais alta importância que a autoridade financeira e as instituições financeiras objeto da regulação ajam com a maior transparência possível sobre o progresso realizado na implementação da resolução. Não há uma uniformidade na divulgação de informações, seja a respeito dos planos de ação ou até mesmo da própria PRSA, uma exigência clara da norma do BCB. Algumas instituições financeiras mencionam a Resolução nº 4.327/2014 em seus relatórios de sustentabilidade, mas sem fornecer maiores detalhes sobre as ações concretas realizadas para a sua incorporação efetiva às rotinas operacionais e políticas internas. No quesito transparência, um exemplo de boa prática adotada após ações da sociedade civil pode ser encontrado no BNDES. O banco de fomento disponibiliza em sua página na internet a PRSA e o plano de ação desenhado após a adoção da nova política.⁸⁵ No plano, o BNDES delinea as ações adotadas e planejadas em diferentes níveis e esferas organizacionais, cobrindo ações de reformulação da governança interna (como a criação de um Comitê de Sustentabilidade), treinamento de departamentos internos e criação de novas metodologias para a incorporação da questão socioambiental ao desenvolvimento de produtos e oferta de crédito. Apesar dos avanços, a sociedade civil organizada teceu críticas à maneira não participativa como o BNDES atualizou sua PRSA, bem como às reformas tidas por insuficientes para readequar as práticas de avaliação e acompanhamento dos impactos socioambientais no sentido de prevenir, mitigar e reparar casos de violações a direitos humanos e socioambientais nos projetos apoiados pela instituição.⁸⁶

Como o tema da responsabilidade socioambiental tem crescido em importância na agenda regulatória e de fiscalização empreendida pelo Banco Central, o órgão deve comunicar com mais transparência as suas ações neste domínio específico. Nesse sentido, a autoridade poderia tratar do assunto com mais regularidade e padronização em seus relatórios periódicos sobre a saúde e robustez do sistema financeiro nacional. Uma prestação de contas institucionalizada sobre o progresso do setor financeiro na absorção de melhores práticas de responsabilidade socioambiental agregaria legitimidade ao desempenho das atribuições do próprio BCB e reduziria a assimetria informacional que

⁸⁵ BNDES. Plano de Implementação da Política de Responsabilidade Social e Ambiental. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/quem-somos/responsabilidade-social-e-ambiental/o-que-nos-orienta/politicas/plano-implementacao-prsa>>. Acesso em: 23 nov. 2017.

⁸⁶ BORGES, C.; CARDOSO, A.; RODRÍGUEZ, M. E. (Org.) *Política socioambiental do BNDES: presente e futuro*. Brasília. Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2015, p. 121-140.

existe entre os atores “internos” e “externos” ao sistema. Nessa linha, a divulgação dos critérios e dos resultados das avaliações de progresso do cumprimento da Resolução nº 4.327/2014 e de outros normativos de cunho socioambiental são essenciais para um controle social e democrático sobre a agenda de responsabilidade socioambiental no sistema financeiro brasileiro.

Complementarmente à atuação do Banco Central, iniciativas voluntárias multiautores podem contribuir para o avanço do sistema de responsabilidade socioambiental do setor financeiro. Este modelo foi implementado na Holanda, onde a Associação Holandesa de Bancos, o Ministério das Finanças e o Ministério de Comércio Exterior, federações de sindicatos e organizações da sociedade civil firmaram o Acordo do Setor Bancário Holandês sobre conduta corporativa responsável em relação a direitos humanos (*Dutch Banking Sector Agreement*). O acordo utiliza como referência os Princípios Orientadores sobre Direitos Humanos e Empresas da ONU, e estabelece uma série de responsabilidades de instituições financeiras. Estas incluem a implementação de procedimentos de devida diligência (incluindo estudos de impacto, consulta aos impactados, exigências de reporte em relação a clientes);⁸⁷ a criação e o monitoramento de planos para tratar dos impactos de projetos sobre direitos humanos;⁸⁸ em alguns casos, a inclusão de cláusulas sobre direitos humanos em contratos de financiamento, prevendo inclusive a possibilidade de término da relação de financiamento caso os compromissos de direitos humanos sejam descumpridos;⁸⁹ e a publicação de informação relativa à implementação dos compromissos anteriores, assim como o desenvolvimento de outras medidas para aumentar a transparência, tais como indicadores e desagregação geográfica de dados.⁹⁰ O acordo prevê também que instituições financeiras devem criar mecanismos de denúncia,⁹¹ remediar ou cooperar com a remediação de violações com as quais tenham uma relação de causa ou contribuição;⁹² e exigir que mutuários implementem mecanismos de denúncia.⁹³

Para verificar o cumprimento desses compromissos, o Acordo do Setor Bancário Holandês estabelece estrutura de governança, composta por um Comitê Diretor multiautores.⁹⁴ Entre outras atividades, tal Comitê é responsável pela implementação do acordo, assim como pela avaliação das informações anualmente apresentadas pelos bancos aderentes. Essas avaliações são encaminhadas a um Comitê de Monitoramento independente, com competência para requerer informações adicionais e elaborar relatórios sobre a implementação do acordo.⁹⁵ Caso surjam disputas entre as partes do acordo a respeito do cumprimento dos compromissos acordados, o acordo prevê um mecanismo de solução de controvérsias, gerido pelo Comitê Diretor, cujo resultado

⁸⁷ Social-Economische Raad. Dutch Banking Sector Agreement on international responsible business conduct regarding human rights. 2017. Capítulo 4.3.

⁸⁸ *Id.*

⁸⁹ *Id.*

⁹⁰ *Id.* Capítulo 6

⁹¹ *Id.* Capítulo 1.4 e 1.5

⁹² *Id.* Capítulo 7.1

⁹³ *Id.* Capítulo 7.3

⁹⁴ *Id.* Capítulo 13.1

⁹⁵ *Id.* Capítulo 13.2

pode consistir em uma declaração pública demandando o cumprimento e, caso esta demanda não seja atendida, a expulsão da parte infrigente.⁹⁶

4.2 Dever das instituições financeiras de realizar a devida diligência em direitos humanos

Em complementaridade às medidas delineadas anteriormente, as instituições financeiras devem ativamente inserir direitos humanos nos processos de concessão de empréstimos por meio da realização de devida diligência durante o ciclo do projeto. Isto é, assim como outros atores do setor privado, devem implementar mecanismos para identificar impactos sobre direitos humanos, preveni-los, mitigá-los e, se for o caso, remediá-los.

Como visto, empresas podem produzir impactos negativos sobre direitos humanos por meio de relações de causa, contribuição e relação direta. A devida diligência em direitos humanos tem o objetivo de agir diante da possibilidade de que o banco, no caso concreto, cause, contribua ou esteja diretamente relacionado com violações de direitos humanos. Para tanto, o processo de devida diligência é composto de quatro etapas: a avaliação (que visa identificar possíveis impactos), a integração (ou seja, a adoção de medidas de prevenção e controle de impactos), o monitoramento e a prestação de contas.⁹⁷ Embora essas etapas obedeçam a uma lógica sequencial, elas não são independentes e não se encerram em si. Pelo contrário, as etapas devem se comunicar e continuar ocorrendo simultaneamente. Por exemplo, a etapa de monitoramento pode levar à identificação de novos impactos, que não haviam sido previstos durante a avaliação – esta constatação, por sua vez, deve alimentar o processo de devida diligência novamente, dando origem a novos estudos, medidas de prevenção e, eventualmente, remediação. Nesse sentido, a identificação e avaliação de impactos não só deve iniciar a devida diligência, mas também deve seguir ocorrendo de modo contínuo.

Para que seja completo, o processo de identificação de impactos não deve se fechar em si, mas buscar permanentemente informações advindas de diferentes atores sociais. São relevantes, por exemplo, as notícias da imprensa, as denúncias vindas da sociedade civil, ou as ações judiciais interpostas contra o projeto. Todas essas fontes de informação contribuem para a identificação de impactos e a consequente avaliação da responsabilidade do financiador. O mecanismo de devida diligência deve se abrir e se alimentar dessas fontes, sob pena de não incorporar todos os impactos sentidos pela comunidade – e, conseqüentemente, não agir em conformidade com as obrigações do financiador e dar margem a sua posterior responsabilização. Nesse sentido, a mera ausência de notificação formal do financiador não o exime de responsabilidade por violação sobre a qual ele tinha ou deveria ter conhecimento por outros meios.

Após a identificação dos impactos, as medidas mais apropriadas dependem da natureza da ligação entre o financiador e a eventual violação de direitos humanos, conforme a tipologia apresentada na primeira seção (causar, contribuir e estar relacionado),

⁹⁶ *Id.* Capítulo 13.3

⁹⁷ FGV. Avaliação de impacto em direitos humanos. Disponível em <http://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/arquivos/guia_de_avaliacao_de_impacto_em_direitos_humanos.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2017.

mas atentando-se também para as obrigações derivadas do ordenamento doméstico. Ressalte-se que, nos casos em que o financiador não contribui, mas está diretamente relacionado a violações de direitos humanos, os Princípios Orientadores estipulam que este deve usar sua influência junto ao executor do projeto para prevenir, mitigar ou fazer cessar as violações. Se o financiador não possuir influência, deve tentar aumentá-la. Caso não seja possível aumentar a influência, deve considerar encerrar o financiamento (considerando sempre os impactos que essa medida teria sobre direitos humanos). Para que isso seja possível, é recomendável que contratos prevejam a possibilidade de encerramento ou suspensão da relação de financiamento devido a violações de direitos humanos.⁹⁸

Por fim, o monitoramento dos impactos de um projeto deve envolver mecanismos de denúncia e reclamação.⁹⁹ O financiador pode estabelecer sistemas de queixa próprios, pode colaborar com outros atores para estabelecer mecanismos setoriais, ou ainda pode exigir que o executor do projeto crie um sistema de queixas *in loco*. Em todos os casos, para que sejam considerados eficazes, estes instrumentos não judiciais de denúncia precisam ser legítimos, acessíveis, equitativos e transparentes.¹⁰⁰ Mecanismos de nível operacional são importantes não apenas para garantir remediação de eventuais violações, mas também para orientar a ação futura do financiador na identificação, prevenção e mitigação de violações. Com esse objetivo, é fundamental que haja uma preocupação com o registro, análise e reporte das reclamações e de eventuais reparações.

É fundamental que o processo de devida diligência não seja considerado uma mera formalidade no financiamento de projetos, mas que verdadeiramente integre a tomada de decisão de instituições financeiras.¹⁰¹ Isto é, as questões ambientais, sociais e de governança devem informar a definição de planos estratégicos, a escolha de prioridades,

⁹⁸ OHCHR. Response to request from BankTrack for advice regarding the application of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights in the context of the banking sector. Disponível em <<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/InterpretationGuidingPrinciples.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

⁹⁹ “Princípio 29 Para que seja possível atender rapidamente e reparar direta – mente os danos causados, as empresas devem estabelecer ou participar de mecanismos de denúncia e cazes de nível operacional à disposição das pessoas e comunidades que sofram os impactos negativos.”

¹⁰⁰ “Princípio 31 Para garantir sua eficácia, os mecanismos não-judiciais de denúncia, tanto estatais como não-estatais, devem ser: A. Legítimos: suscitar a confiança dos grupos de interesse aos quais estão destinados e responder pelo correto desenvolvimento dos processos de denúncia; B. Acessíveis: ser conhecidos por todos os grupos interessados aos quais estão destinados e prestar a devida assistência aos que possam ter especiais dificuldades para acessá-los; C. Previsíveis: dispor de um procedimento claro e conhecido, com um prazo indicativo de cada etapa, e esclarecer os possíveis processos e resultados disponíveis, assim como os meios para supervisionar a implementação; D. Equitativos: assegurar que as vítimas tenham um acesso razoável às fontes de informação, ao assessoramento e aos conhecimentos especializados necessários para iniciar um processo de denúncia em condições de igualdade, com plena informação e respeito; E. Transparentes: manter informadas as partes num processo de denúncia de sua evolução, e oferecer suficiente informação sobre o desempenho do mecanismo, com vistas a fomentar a confiança em sua eficácia e salvaguardar o interesse público que esteja em jogo; F. Compatíveis com os direitos: assegurar que os resultados e as reparações sejam conforme aos direitos humanos internacionalmente reconhecidos; G. Uma fonte de aprendizagem contínua: adotar as medidas pertinentes para identificar experiências afim de melhorar o mecanismo e prevenir denúncias e danos no futuro; Os mecanismos de nível operacional também deveriam: H. Basear-se na participação e no diálogo: consultar os grupos interessados, para os quais esses mecanismos estão destinados, sobre sua concepção e seu desempenho, com especial atenção ao diálogo como meio para abordar e resolver as denúncias.”

¹⁰¹ Veja-se, por exemplo: Princípios das Nações Unidas para o Investimento Responsável. Disponível em <<https://www.unpri.org/about>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

a aprovação de pedidos de financiamento, a determinação de suas condições, e a relação com o tomador do empréstimo.

Vale ressaltar que questões de direitos humanos não precisam ser incorporadas meramente sob uma perspectiva negativa, com o objetivo de não causar danos. Projetos que promovam o desenvolvimento local, além de estarem alinhados com o movimento da comunidade internacional pelo desenvolvimento sustentável,¹⁰² oferecem menor risco de sofrer paralisações e de gerar responsabilização por violações de direitos humanos e/ou por danos ambientais. Nesse sentido, projetos com impactos positivos que concretizem uma visão abrangente de sustentabilidade poderiam ter acesso a incentivos e/ou a condições favoráveis de financiamento.¹⁰³

5 Conclusões

Este artigo buscou lançar luz sobre as obrigações das instituições financeiras pelos direitos humanos a partir do cotejamento entre instrumentos internacionais de direitos humanos e o regime de responsabilidade civil brasileiro, bem como obrigações decorrentes do aparato regulatório (a exemplo da Resolução nº 4.327/2014 do BCB) e da autorregulação privada sobre responsabilidade socioambiental de instituições financeiras no país.

A análise comparada e sistemática entre os padrões internacionais de empresas e direitos humanos, especialmente os Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos, e o regime de responsabilidade civil por danos ambientais no Brasil leva a algumas conclusões. A primeira é que princípios do direito ambiental positivados no ordenamento jurídico brasileiro, como o do poluidor-pagador e da precaução, conferem um alto grau de proteção jurídica ao meio ambiente e servem como âncora hermenêutica para a determinação de que financiadores podem ser enquadrados como poluidores indiretos e, portanto, estão sujeitos a responder solidária e objetivamente por danos ambientais. Apesar disso, ainda não há uma decisão definitiva do judiciário pátrio sobre o assunto, de modo que há visões que propugnam por uma responsabilidade subjetiva, sujeita à comprovação de que a instituição financeira agiu de maneira negligente, em desacordo com o padrão de conduta exigido por lei. A favor dessa interpretação está o argumento de que a responsabilidade objetiva e solidária distorce a atividade de intermediação financeira, aumenta a insegurança jurídica e encarece o custo do crédito. A perspectiva favorável ao regime de responsabilidade objetiva e solidária entende que um “rebaixamento” do atual padrão de responsabilidade geraria um desincentivo à incorporação progressiva de práticas de responsabilidade socioambiental pelas instituições financeiras, aumentando assim o risco sistêmico pela ausência de mecanismos efetivos de controle.

¹⁰² Veja-se, por exemplo: Objetivos do desenvolvimento sustentável. Disponível em <<https://nacoesunidas.org/pos2015/>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

¹⁰³ Veja-se, a respeito: BORGES, Caio; COSTA VASQUEZ, Karin. ROYCHOUDHURY, Supriya. Building Infrastructure for 21st Century Sustainable Development. Disponível em <<http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/Building%20Infrastructure%20for%2021st%20Century.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

Em um e outro casos, permanece, no atual arcabouço jurídico brasileiro, uma lacuna sobre os deveres e obrigações das instituições financeiras pela prevenção e reparação de violações aos direitos fundamentais decorrentes de suas operações de financiamento. Nesse sentido, a tipologia da norma internacional de referência – os Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos – deve ser vista com reservas, uma vez que pode servir para limitar indevidamente a responsabilidade das instituições financeiras, em contrariedade com o postulado básico do direito internacional dos direitos humanos de que violações devem ser integralmente reparadas, por meio do uso dos diversos tipos de remédios disponíveis, inclusive mecanismos de não repetição, restituição, reabilitação e compensação.

Não se olvidando da importância de sopesar a livre iniciativa empresarial com o imperativo desenvolvimento sustentável, deve-se ter em mente que a determinação do grau de responsabilidade ambiental em um patamar adequado à distribuição dos riscos das atividades empresariais constitui uma salvaguarda para a proteção jurídica eficaz dos direitos fundamentais, em razão da inter-relação entre direitos ambientais e humanos. O direito ao meio ambiente sadio é reconhecidamente um direito humano da presente e das futuras gerações. Nesse sentido, o reconhecimento de que as instituições financeiras são portadoras de obrigações específicas em relação aos direitos humanos é fundamental para a concretização dos direitos e garantias individuais e demais direitos econômicos, sociais e culturais inscritos na Constituição Federal de 1988.

A fim de possibilitar um avanço pragmático e ao mesmo tempo centrado na primazia dos direitos humanos, este artigo propôs ações para a progressiva incorporação da agenda de direitos humanos no debate e nos marcos de responsabilidade socioambiental do sistema financeiro nacional. Para as próprias instituições financeiras, o passo fundamental a ser dado é a adoção de ferramentas para a realização da devida diligência em direitos humanos, com base nos Princípios Orientadores e outros referenciais relevantes, como as Diretrizes da OCDE sobre Empresas Multinacionais e regras de caráter voluntário, a exemplo da ISO 26000. No cerne de qualquer esforço do setor financeiro para o incremento de seus mecanismos de avaliação, mitigação e reparação de violações de direitos humanos deve estar a preocupação constante de que as medidas sejam adotadas no âmbito de processos participativos e transparentes. Há claras oportunidades de se avançar no tema aproveitando-se os processos já em curso, como a implementação da Resolução nº 4.327/2014, sobretudo os seus planos de ação, que devem ser tornados públicos pelas instituições financeiras.

Por fim, propôs-se que a elevação dos padrões de direitos humanos na regulação e autorregulação do setor financeiro venha acompanhada de iniciativas inclusivas às diversas partes interessadas, como o governo, a sociedade civil, as entidades sindicais, as instituições financeiras e a comunidade de investidores responsáveis. Ressaltou-se, ainda, o papel fundamental do Banco Central, como órgão regulador e de supervisão, na promoção da transparência em questões socioambientais, no monitoramento da conformidade às regras estabelecidas e na internalização dos parâmetros mais elevados de proteção ambiental e respeito aos direitos humanos pelo sistema financeiro nacional.

Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

BORGES, Caio; NABUCO, Joana. Responsabilidade das instituições financeiras por violações de direitos humanos: um diálogo entre o Direito Internacional e o ordenamento jurídico brasileiro. In: GOMES, Rafael de Araújo et al. *A responsabilidade social das instituições financeiras e a garantia dos direitos humanos*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 79-109. ISBN 978-85-450-0522-3.

A RESPONSABILIDADE DOS BANCOS DE RESPEITAR OS DIREITOS HUMANOS SEGUNDO OS PRINCÍPIOS ORIENTADORES SOBRE EMPRESAS E DIREITOS HUMANOS DAS NAÇÕES UNIDAS

Rachel Davis

1 Introdução

Em 2011, O Conselho de Direitos Humanos da ONU aprovou, por unanimidade, os Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos das Nações Unidas (Princípios Orientadores), que desde então vêm ganhando destaque na agenda de muitas empresas, governos, investidores e organizações internacionais e da sociedade civil. Instituições financeiras líderes do setor público e privado cada vez mais questionam se suas abordagens de gestão de riscos ambientais e sociais são suficientes para atender essas novas expectativas. Os Princípios Orientadores esperam que as empresas evitem e enfrentem, de forma proativa, os riscos para as pessoas relacionados diretamente com as suas operações, inclusive realizando a devida diligência (*due diligence*) em direitos humanos. Com base no trabalho da Shift para colocar em prática os Princípios Orientadores com várias dessas instituições financeiras, este artigo explora a responsabilidade das empresas de respeitar os direitos humanos em consonância com os referidos Princípios Orientadores, e descreve alguns dos desdobramentos internacionais mais recentes na integração dessas expectativas às políticas e aos processos das instituições financeiras.

A Parte A explica a formulação dos Princípios Orientadores e descreve os três pilares que os sustentam: o Dever do Estado de Proteger, a Responsabilidade das Empresas de Respeitar e o Acesso à Reparação. A Parte B discute os conceitos centrais que fundamentam as expectativas em relação às empresas nos Princípios Orientadores, apresentando alguns exemplos de como estes se aplicam especificamente aos bancos. A Parte C examina sucintamente as tendências gerais na adoção global dos Princípios Orientadores, antes de focalizar especificamente os desdobramentos no espaço das instituições financeiras públicas e privadas.

2 Elaboração dos princípios orientadores¹

Embora sejam o principal motor de crescimento econômico e criação de emprego em todo o mundo, as empresas também podem representar riscos para os direitos humanos, causando danos tanto a pessoas como a si próprias. As ações e decisões das empresas podem afetar, tanto positiva como negativamente, o exercício pelas pessoas dos seus direitos humanos. As empresas podem afetar os direitos humanos de seus empregados e prestadores de serviços, trabalhadores de suas cadeias de suprimentos, comunidades adjacentes às suas operações, bem como clientes e usuários finais de seus produtos ou serviços. Podem ter um impacto – diretamente ou por meio de suas relações comerciais – em praticamente todo o espectro dos direitos humanos.

No final da década de 1990, apesar do crescente reconhecimento internacional da relação direta entre operações comerciais e danos aos direitos humanos, havia uma clara falta de consenso sobre quais seriam as responsabilidades das empresas no caso de impactos nas pessoas. Assim, em 2005 o Secretário-Geral da ONU incumbiu o Professor John Ruggie, da Escola de Governo Kennedy da Universidade de Harvard, de ir além do que se tornara um debate polarizado sobre as responsabilidades das empresas em matéria de direitos humanos, bem como de identificar formas práticas de enfrentar riscos para os direitos humanos diretamente relacionados com as atividades das empresas. A intenção de John Ruggie era criar consenso entre as partes interessadas quanto aos meios para alcançar esse objetivo, realizando consultas em todo o mundo e conduzindo amplas pesquisas.²

Desse processo surgiram os Parâmetros ‘Proteger, Respeitar e Reparar’, recebidos por unanimidade pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU em 2008. Os Parâmetros estão calcados em três pilares complementares:

- Os Estados têm o *dever de proteger* as pessoas contra abusos dos direitos humanos por terceiros, incluindo empresas.
- As empresas têm a *responsabilidade de respeitar* os direitos humanos, o que significa abster-se de infringir os direitos de terceiros e enfrentar os impactos negativos nos quais uma empresa possa estar envolvida.
- Necessidade de *maior acesso a mecanismos de reparação eficazes* para vítimas de abusos de direitos cometidos pelas empresas, no âmbito tanto judicial como extrajudicial.

John Ruggie teve o seu mandato prorrogado até 2011 pelo Conselho dos Direitos Humanos da ONU, com a tarefa de operacionalizar e promover os Parâmetros das Nações Unidas. Em junho de 2011, os Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos foram apresentados por Ruggie e aprovados por unanimidade pelo Conselho.

¹ A seção a seguir baseia-se na publicação conjunta da Shift, Oxfam e Rede do Pacto Global dos Países Baixos intitulada *Doing Business with Respect for Human Rights: A Guidance Tool for Companies*, 2016, disponível em <<https://www.businessrespecthumanrights.org>>, do qual a Shift foi a principal autora. As seções relevantes do referido documento de orientação (2.4-2.6) basearam-se em publicações anteriores da Shift.

² Todos os materiais do mandato de Ruggie foram compilados e estão disponíveis em <<https://business-humanrights.org/en/un-secretary-generals-special-representative-on-business-human-rights>>.

Em suma, os Princípios Orientadores aprofundam os três pilares dos Parâmetros, como exposto a seguir.

2.1 O dever do Estado de proteger

Em relação ao primeiro pilar, os Princípios Orientadores apresentam recomendações de como os Estados devem criar um ambiente favorável para que as empresas respeitem os direitos humanos, a saber:

- Assegurando maior coerência jurídica e de política entre as obrigações do Estado em matéria de direitos humanos no âmbito do direito internacional e suas ações em relação às empresas, inclusive aplicando a legislação vigente, identificando e corrigindo quaisquer lacunas de políticas ou regulatórias e orientando efetivamente as empresas no cumprimento de suas responsabilidades;
- Fomentando o respeito das empresas pelos direitos humanos tanto no país como no exterior, inclusive onde houver um “nexo entre o Estado e as empresas”, seja por intermédio de empresas de propriedade do Estado ou quando este realiza transações comerciais com empresas (crédito à exportação, apoio ao financiamento do desenvolvimento ou aquisição de bens ou serviços);
- Ajudando a assegurar que empresas que operam em áreas afetadas por conflitos não cometam ou contribuam para o cometimento de abusos de direitos humanos; e
- Cumprindo o dever de proteger quando atuarem na qualidade de membros de instituições multilaterais.

2.2 A responsabilidade das empresas de respeitar

A responsabilidade de respeitar é uma norma global de conduta esperada, ratificada pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU e refletida em um número crescente de outras normas internacionais sobre conduta empresarial responsável (discutida abaixo). É a conduta básica que se espera de todas as empresas, em todas as situações.

No caso do segundo pilar, os Princípios Orientadores apresentam um plano de ação para as empresas de como:

- prevenir e enfrentar os impactos negativos nos direitos humanos em todas as suas operações – ou seja, nas suas próprias atividades e por meio de suas relações comerciais – inclusive quando causarem ou contribuirão para impactos nos direitos humanos, ou quando um impacto estiver diretamente relacionado com as suas operações, seus produtos ou serviços por meio de suas relações comerciais (esses conceitos são explicados mais detalhadamente na próxima seção);

- ‘conhecer’ os direitos humanos e ‘demonstrar’ que os respeitam, inclusive por meio de processos efetivos de devida diligência em direitos humanos (*human rights due diligence*); e
- entender como os contextos em que operam podem afetar o risco de envolvimento em danos graves aos direitos humanos.

2.3 Acesso a mecanismos de reparação eficazes

Mesmo quando Estados e empresas operam no nível ideal, impactos negativos nos direitos humanos ainda podem ocorrer, e os indivíduos e as comunidades afetados devem ter condições de buscar reparação. Mecanismos de denúncia eficazes desempenham um papel importante tanto no dever do Estado de proteger como na responsabilidade das empresas de respeitar. Relativamente ao terceiro pilar, os Princípios Orientadores estipulam como esses mecanismos de denúncia podem ser fortalecidos por Estados e empresas:

- como parte do seu dever de proteger, os Estados devem tomar medidas apropriadas para garantir que, quando ocorrerem abusos, os afetados tenham acesso a mecanismos de reparação judicial e extrajudicial eficazes;
- mecanismos não estatais, incluindo mecanismos no nível operacional (como os próprios mecanismos de denúncia das empresas), no nível da indústria (mecanismos de denúncias estabelecidos como parte de iniciativas multissetoriais) e no nível internacional (mecanismos de denúncia de instituições financeiras internacionais), devem fornecer um complemento eficaz aos mecanismos estatais; e
- os mecanismos de denúncia extrajudiciais devem satisfazer os principais critérios de eficácia.

A partir da aprovação dos Princípios Orientadores, um Grupo de Trabalho especializado da ONU foi criado para promover sua implementação. Em sua visita ao Brasil em 2015, o Grupo de Trabalho fez uma série de recomendações ao governo sobre a necessidade urgente de intensificar os esforços para a implementação dos Princípios Orientadores no país.³

No Conselho de Direitos Humanos da ONU também foram discutidos os méritos de um tratado internacional vinculante sobre empresas e direitos humanos, e um grupo de trabalho intergovernamental está explorando o tema com maior profundidade.⁴

3 Conceitos básicos na responsabilidade das empresas de respeitar os direitos humanos

Os Princípios Orientadores fornecem as expectativas básicas para todas as empresas, em todos os lugares. Isso significa que eles se aplicam a empresas de

³ Ver <<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20125&LangID=E>>.

⁴ Ver <<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/WGTransCorp/Pages/IGWGOOnTNC.aspx>>.

qualquer porte, setor, país de operação ou domicílio e estrutura de propriedade. Esta seção descreve alguns dos conceitos fundamentais, conforme aplicáveis aos bancos; obviamente, esses conceitos também se aplicam diretamente aos clientes corporativos dos bancos em todos os setores, que têm sua própria responsabilidade de respeitar os direitos humanos.

3.1 Quais direitos humanos são relevantes?

Os Princípios Orientadores deixam claro que as empresas precisam respeitar os “direitos humanos reconhecidos internacionalmente”, ou seja, a Carta Internacional dos Direitos Humanos (constituída pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, pelo Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos e pelo Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais), bem como a Declaração da OIT sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho.

Essas normas fornecem os pontos de referência básicos para que as empresas entendam o que são direitos humanos, como suas atividades e relações comerciais podem afetá-los e como efetivamente prevenir ou mitigar o risco de impactos negativos nas pessoas.⁵ Dependendo das circunstâncias das suas operações, as empresas talvez precisem considerar normas adicionais de direitos humanos para assegurar o respeito aos direitos humanos de pessoas que podem estar em desvantagem, marginalizadas ou excluídas da sociedade e, portanto, particularmente vulneráveis a impactos nos seus direitos humanos, tais como crianças, mulheres, povos indígenas, membros de minorias nacionais, étnicas, religiosas ou linguísticas, ou pessoas com deficiência.⁶

3.2 De que políticas e processos as empresas precisam dispor?⁷

Os Princípios Orientadores deixam claro que as empresas devem dispor dos seguintes elementos:

- um compromisso de política pública de respeito aos direitos humanos que permeie toda a organização.
- processos de devida diligência em direitos humanos para:
 - avaliar seus impactos negativos reais e potenciais nas pessoas;
 - integrar as constatações e tomar medidas para prevenir ou mitigar impactos potenciais;
 - acompanhar seu desempenho; e
 - informar seu desempenho.
- processos para propiciar ou permitir reparação aos prejudicados, caso a empresa cause ou contribua para causar um impacto negativo.

⁵ Para conhecer uma ferramenta útil para entender como as empresas podem afetar esses direitos, acesse <<https://www.ungreporting.org/resources/how-businesses-impact-human-rights/>>.

⁶ Para a relação dessas normas, ver ACNUDH, *The Corporate Responsibility to Respect Human Rights: An Interpretative Guide*, 2012, p. 12, disponível em <www.ohchr.org/Documents/Publications/HR.PUB.12.2_En.pdf>.

⁷ Para maior orientação sobre a implementação da responsabilidade de respeitar, ver Shift, Oxfam e Rede do Pacto Global dos Países Baixos.

A devida diligência em direitos humanos difere da gestão tradicional de riscos comerciais, técnicos e financeiros, na medida em que se concentra nos riscos para as pessoas e não apenas nos riscos para a empresa (embora haja evidências crescentes de convergência entre riscos para as empresas e riscos para as pessoas, especialmente no médio a longo prazo).⁸ Os Princípios Orientadores deixam claro que os impactos negativos nos direitos humanos devem ser avaliados e priorizados conforme a gravidade do risco para as pessoas. Isso pode auxiliar na alocação de recursos limitados quando as empresas têm um grande número de relações comerciais, contextos operacionais ou outras fontes de riscos para os direitos humanos, ajudando-as a concentrar seus esforços onde o impacto nas pessoas pode ser mais sério, com base na gravidade do dano, no número de pessoas afetadas, ou no grau em que um dano pode ser reparado ou corrigido.

Para entender plenamente os riscos para as pessoas com as quais podem estar envolvidas, as empresas precisam interagir com as partes interessadas afetadas (também chamadas de ‘detentores de direitos’) ou seus representantes legítimos, ou seja, indivíduos ou grupos eventualmente afetados pelas operações da empresa, podendo incluir, entre outros, trabalhadores (seus próprios funcionários, inclusive aqueles com contratos temporários, bem como os que trabalham para fornecedores), clientes e usuários finais de seus produtos ou serviços e comunidades adjacentes às suas próprias instalações ou às instalações de seus fornecedores ou clientes. Quando essa interação é muito desafiadora (como pode ser para muitos bancos), as empresas precisarão encontrar outras formas de conhecer as perspectivas daqueles que podem estar correndo o risco de sofrer danos, a fim de informá-los dos seus esforços na realização da devida diligência em direitos humanos, por meio, por exemplo, de representantes confiáveis das opiniões das partes interessadas, tais como ONGs locais.

Como a devida diligência em direitos humanos trata de riscos para as pessoas, uma empresa não pode “compensar” danos aos direitos humanos por um lado, realizando, por outro, boas ações como, por exemplo, construir escolas ou apoiar seus empregados para que se envolvam em atividades de voluntariado. Essas ações podem ser positivas na prática, mas não podem compensar uma falha na gestão de riscos para pessoas no negócio principal da empresa. Essa é uma diferença fundamental entre os Princípios Orientadores e os entendimentos tradicionais de “Responsabilidade Empresarial Social” voluntária ou filantropia empresarial.

Embora seu objetivo seja prevenir e combater danos às pessoas, a devida diligência em direitos humanos também pode ajudar as empresas. Pode ajudá-las a passar da condição de empresas ‘acusadas publicamente’ por terceiros de abusar dos direitos humanos, para a condição de empresas que ‘conhecem’ os direitos humanos e ‘demonstram’ respeitá-los, entendendo como podem estar relacionadas com impactos nos direitos humanos, desenvolvendo estratégias para mitigar esses riscos e acompanhando e comunicando seus esforços nesse sentido. Exemplos de grandes bancos que estão intensificando seus esforços de devida diligência em direitos humanos são discutidos mais adiante.

⁸ Ver, por exemplo, o importante estudo recente do Banco Interamericano de Desenvolvimento sobre os custos para as empresas e as economias nacionais de conflitos comunitários decorrentes de projetos de infraestrutura mal planejados, particularmente no caso de consulta inadequada à comunidade. O estudo explora 200 projetos no curso de 40 anos na região latino-americana, disponível em <<https://publications.iadb.org/handle/11319/8502>>.

3.3 Como uma empresa pode estar envolvida em impactos negativos nos direitos humanos?

A responsabilidade de respeitar os direitos humanos vai além dos impactos que uma empresa causa ou para o qual contribui, sempre que um impacto puder estar diretamente relacionado com suas operações, seus produtos ou seus serviços, por meio de suas relações comerciais, em qualquer etapa ou camada da cadeia de suprimentos ou de valor.

Os Princípios Orientadores descrevem três formas pelas quais uma empresa pode estar envolvida em impactos nos direitos humanos:

- pode *causar* um impacto por meio de suas próprias atividades;
- pode *contribuir* para um impacto por meio de suas próprias atividades, seja:
 - a) em conjunto ou em paralelo com outras entidades; ou
 - b) por meio de outra entidade com a qual mantém relações comerciais (tais como fornecedores, governo, usuários ou clientes);
- pode não fazer nada para causar ou contribuir para um impacto, mas um impacto pode estar *diretamente relacionado* com as suas operações, seus produtos ou seus serviços por meio de uma relação comercial (ou de várias relações).

Embora um banco possa estar envolvido na geração de impactos (por exemplo, adotando práticas de contratação discriminatórias), os conceitos que provavelmente são mais relevantes para suas atividades principais – em poucas palavras, emprestar dinheiro ou fornecer outros produtos e serviços financeiros – constituem uma contribuição ou uma relação direta por meio de relações com seus clientes.

Um banco pode contribuir para um impacto incentivando um cliente a tomar certas medidas. Um exemplo é o caso em que o banco presta serviços de assessoria a um cliente do setor da construção civil e especificamente o induz a tomar medidas para reduzir custos, com riscos claros para a saúde e a segurança dos trabalhadores, sem propor quaisquer medidas para mitigar esses riscos.

Um banco pode contribuir para um impacto ao facilitar as condições para que um terceiro cause um dano, caso esteja propenso a fazê-lo. Esses tipos de situações muitas vezes envolvem omissões ou falhas da devida diligência – como, por exemplo, quando um banco oferece financiamento de ativos a uma empresa de construção civil, para um projeto em uma área onde é sabido que empresas intermediadoras de mão de obra inescrupulosas operam sem supervisão adequada e, ainda assim, não toma quaisquer medidas no contrato de empréstimo para exigir que o cliente mitigue o risco de depender do fornecimento de trabalhadores temporários ou prestadores de serviços que podem estar sendo submetidos a trabalho escravo. Nesse tipo de exemplo, a principal atividade da empresa (oferecer financiamento de ativos) não é, por si só, problemática. Ao contrário, o potencial de danos está relacionado com fatores externos e, principalmente, com as decisões de terceiros.⁹

⁹ Um debate internacional está em andamento sobre como e de que formas um banco pode contribuir para danos aos direitos humanos. Essas conversas estão ocorrendo em ambientes setoriais, como, por exemplo, entre bancos

Como esses exemplos sugerem, uma empresa pode fazer muito, por si só, para influenciar o ponto em que se situa no contínuo entre contribuição e relação direta, principalmente por meio de uma devida diligência eficaz em direitos humanos. Em primeiro lugar, a devida diligência em direitos humanos deve reduzir o risco de danos às pessoas. Mas, se ainda assim ocorrerem impactos nos direitos humanos, a evidência de uma devida diligência eficaz deve também reduzir a probabilidade de a empresa ser vista como tendo contribuído para esse resultado. Da mesma forma, a natureza do envolvimento de uma empresa em um impacto negativo pode mudar ao longo do tempo, caso a empresa não modifique seu próprio comportamento em resposta a circunstâncias mutantes. Por exemplo, se uma empresa nada faz para enfrentar um grave risco para os direitos humanos em sua cadeia de suprimentos que seja típico e conhecido no setor, em algum momento quaisquer impactos que ocorrerem começarão a parecer muito mais resultado de contribuição do que de relação direta.

Para os bancos, pode ser um desafio enfrentar as implicações desses conceitos para as suas operações. Em um estudo de caso disponível ao público, o Nedbank, um dos maiores bancos da África do Sul, descreve seus esforços para deixar de analisar os comportamentos do seu próprio pessoal e passar a trabalhar com seus fornecedores imediatos, a fim de começar a enfrentar os riscos para os direitos humanos aos quais está vinculado por meio de seus produtos e serviços, em um ambiente que ainda carrega o peso de um legado de injustiça racial.¹⁰

Embora ampliem o escopo de onde as empresas devem procurar impactos, os Princípios Orientadores também impõem alguns limites aos tipos de ações esperadas em resposta, dependendo de como uma empresa estiver envolvida em um impacto.

3.4 Que medidas uma empresa deve tomar em resposta?

Cada tipo de envolvimento – causa, contribuição, relação direta – tem implicações diferentes para a natureza da responsabilidade de uma empresa de tomar certas medidas, em particular se ela tem ou não um papel a desempenhar na reparação.

- *Causa*: se uma empresa causou ou pode causar um impacto, deve evitar ou mitigar sua ocorrência, continuidade ou recorrência, bem como reparar quaisquer danos aos direitos humanos que tenham ocorrido.¹¹

do “Grupo Thun”, e em ambientes multissetoriais, incluindo o Grupo de Trabalho da OCDE sobre Conduta Empresarial Responsável e o Acordo sobre Conduta Empresarial Internacional Responsável no Setor Bancário nos Países Baixos (discutido mais adiante neste artigo). O Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) trouxe mais clareza para essas questões em um documento de junho de 2017, disponível em <<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/InterpretationGuidingPrinciples.pdf>>. Os detalhes dessa discussão extrapolam do escopo deste breve artigo, bastando observar que um banco pode ter contribuído para um impacto negativo nos direitos humanos por meio de suas relações comerciais em determinadas circunstâncias.

¹⁰ Ver <<https://www.businessrespecthumanrights.org/en/page/388/responsible-banking-amidst-a-legacy-of-injustice>>.

¹¹ O Guia Interpretativo dos Princípios Orientadores define reparação da seguinte forma: “Reparação diz respeito aos processos destinados a retificar um impacto adverso e aos resultados substantivos que podem neutralizar ou sanar o impacto adverso, incluindo pedidos de desculpas, restituições, reabilitações, compensações financeiras ou não-financeiras e sanções punitivas (sejam elas penais ou administrativas, tais como multas), bem como a prevenção de danos através, por exemplo, de injunções ou garantias de não-repetição”. Ver ACNUDH.

- *Contribuição*: se uma empresa contribuiu ou poderá contribuir para um impacto, deve evitar ou mitigar sua contribuição para o impacto, contribuir para a reparação do dano caso este tenha ocorrido (na proporção da sua contribuição para o dano) e usar ou aumentar sua influência com terceiros para prevenir ou mitigar a ocorrência do impacto.
- *Relação*: se um impacto estiver diretamente relacionado com as operações, os produtos ou os serviços de uma empresa por meio de suas relações comerciais, a empresa deve usar ou aumentar sua influência com outras partes para tentar prevenir ou mitigar o impacto. A empresa não é responsável por conceder reparação àqueles que foram prejudicados, embora ainda possa desempenhar um papel no processo de reparação por outros motivos.

Quando um impacto ocorre por meio de uma relação comercial, o conceito de influência é, portanto, crítico. Influenciar é a capacidade de afetar a mudança no comportamento de terceiros. As grandes empresas estão percebendo que o envolvimento em um processo de melhoria contínua por meio do desenvolvimento de capacidades – ao invés do rompimento imediato de uma relação quando problemas são encontrados – pode levar a melhores resultados em direitos humanos em geral. Por exemplo, se as relações da empresa com um fornecedor que estiver explorando o trabalho infantil for imediatamente rompida, as crianças que trabalhavam na fábrica do fornecedor poderão ser obrigadas a compensar a perda de renda em outras atividades ainda mais prejudiciais. Nos casos que dizem respeito a impactos sistêmicos nos direitos humanos, como, por exemplo, quando o trabalho infantil é um problema persistente em toda uma camada de uma cadeia de suprimentos, usar a influência juntamente com outros atores – pares, associações industriais, organizações internacionais como a OIT, sindicatos locais ou ONGs especializadas – pode ser o único caminho para que uma empresa obtenha melhorias sustentáveis.

A influência deve ser estabelecida desde o início nos termos da relação de uma empresa com um parceiro comercial – no contexto bancário, esses termos são as cláusulas do contrato de empréstimo ou de outro contrato relevante. No entanto, influência é muito mais do que palavras no papel. Inclui a forma como um banco interage desde o início com seus clientes para transmitir sua seriedade em relação a questões de direitos humanos e como avalia a capacidade e a competência do cliente para cumprir sua própria responsabilidade de respeitar os direitos humanos (inclusive implementando processos de devida diligência em direitos humanos). E, se os impactos efetivamente ocorrerem, que tipos de medidas de monitoramento o banco toma para incentivar ou impelir o cliente a enfrentar a situação.

3.5 Qual é o papel de uma empresa no processo de reparação?

A pergunta é fundamental para os bancos, uma vez que o seu envolvimento em danos aos direitos humanos geralmente terá a forma de relação direta. Numa situação de relação direta, não se espera que uma empresa conceda a reparação; no entanto, espera-se que ela use sua influência para pressionar a parte causadora do dano a

eliminá-lo ou impedir que avance. Usar a influência para incentivar ou pressionar um cliente a reparar quaisquer danos por ele causados pode ser um meio importante de ajudar a evitar a continuidade ou a recorrência desses danos. Quando um cliente não dispõe de controles internos e mecanismos eficazes de responsabilização (*accountability*) pelos impactos que causou, é mais provável que represente riscos contínuos para as pessoas; quando o cliente responde pelos seus impactos, esses riscos tendem a diminuir.¹²

Em suma, a reparação é relevante sempre que impactos negativos houverem ocorrido. O que muda é o papel que uma empresa deve desempenhar: seja reparando diretamente, contribuindo para a reparação, ou incentivando ou pressionando as partes responsáveis a conceder uma reparação eficaz.

3.6 Qual é a relação entre o dever do Estado de proteger e a responsabilidade da empresa de respeitar?

É dever dos Estados traduzir suas obrigações com a legislação internacional sobre direitos humanos em legislação nacional e assegurar sua aplicação. As legislações de todos os Estados incluem vários mecanismos de proteção contra o abuso de direitos humanos por empresas, inclusive em leis trabalhistas, de não discriminação, de saúde e segurança, ambientais e de defesa do consumidor. Em alguns Estados, os direitos humanos estão explicitamente protegidos na constituição.

Ao mesmo tempo, as leis nacionais podem não abordar todos os direitos humanos reconhecidos internacionalmente, podem ser fracas, podem não se aplicar a todas as pessoas, ou podem não ser eficazmente aplicadas (por exemplo, a polícia pode estar mal equipada e despreparada). É claro que, nessas situações, respeitar os direitos humanos é muito mais difícil para as empresas.

Os Princípios Orientadores não esperam que as empresas intervenham em cada falha do governo. Mas deixam claro que, quando a legislação nacional estiver aquém do padrão dos direitos humanos internacionalmente reconhecidos, as empresas devem respeitar o padrão mais elevado. E quando as leis nacionais conflitarem com esses padrões, as empresas devem buscar formas de ainda assim honrar os princípios desses padrões dentro dos limites da legislação nacional, como vemos as empresas fazendo, por exemplo, ao recorrerem a “meios paralelos” para ajudar a garantir voz e representação ao trabalhador onde sindicatos legítimos são proibidos de atuar. Uma contribuição fundamental dos Princípios Orientadores é essa clara articulação do dever distinto – porém interdependente – do Estado e da responsabilidade das empresas, a fim de promover resultados mais eficazes para as pessoas.

4 Adoção dos Princípios Orientadores

Desde 2011, tem havido um volume significativo de medidas para implementar os Princípios Orientadores. Esta seção descreve algumas tendências gerais e, em seguida, alguns desdobramentos específicos no contexto das instituições financeiras.

¹² A recente resposta do ACNUDH à ONG BankTrack reconhece especificamente a relevância dessa situação no contexto bancário: ver ACNUDH.

4.1 Tendências gerais

Um número crescente de governos está elaborando Planos e Ação Nacionais sobre empresas e direitos humanos. No final de 2017, um grupo diversificado de mais de 40 Estados havia elaborado ou estava no processo de elaboração de Planos de Ação Nacionais sobre a implementação dos Princípios Orientadores, entre eles Colômbia, Chile, México e Argentina.¹³ O plano da Alemanha, por exemplo, exige que pelo menos 50% de todas as empresas do país realizem a devida diligência em direitos humanos até 2020.

A evolução da legislação nacional em países como a França e o Reino Unido exige, hoje, a implementação e/ou divulgação de esforços de devida diligência em direitos humanos em geral, ou especificamente em relação aos riscos de escravidão e tráfico de pessoas em cadeias de suprimentos globais. Nos EUA e na UE, a divulgação é exigida para o uso de ‘minerais de conflito’ em vários produtos de consumo. Novas leis também estão sendo debatidas atualmente em outros países como Suíça, Austrália e Holanda, e as bolsas de valores e agências reguladoras em um número crescente de jurisdições, incluindo Índia, Malásia e África do Sul, também estão exigindo ou incentivando uma maior divulgação de questões relacionadas com direitos humanos.

Organizações regionais, incluindo a Organização dos Estados Americanos, reconheceram os Princípios Orientadores como o ponto de referência oficial global sobre o que se espera das empresas em relação aos direitos humanos. As principais normas internacionais de sustentabilidade estão agora alinhadas com os Princípios Orientadores, inclusive as Diretrizes para Empresas Multinacionais da OCDE, a Norma ISO 26000 sobre Responsabilidade Social e o Marco de Sustentabilidade e Padrões de Desempenho da Corporação Financeira Internacional. Em março de 2017, a Organização Internacional do Trabalho atualizou a Declaração EMN para incorporar os Princípios Orientadores,¹⁴ e começou a debater a necessidade de novas normas trabalhistas sobre a responsabilidade das cadeias de suprimentos, usando como referência os Princípios Orientadores.

Além disso, investidores socialmente responsáveis, que representam mais de US\$5,3 trilhões em ativos sob gestão, estão apoiando um desempenho e uma divulgação mais intensos em matéria de direitos humanos, bem como esforços comparativos para avaliar empresas, incluindo bancos, em relação aos Princípios Orientadores.¹⁵

4.2 Adoção por instituições financeiras

Voltando especificamente às instituições financeiras, tem havido movimentação nos setores público e privado. Em um número crescente de países da OCDE, as agências

¹³ Informações sobre os planos de ação nacionais podem ser encontradas no site do Escritório do Alto Comissário para os Direitos Humanos: <<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/NationalActionPlans.aspx>> e no site do Centro de Recursos Empresariais e de Direitos Humanos: <<https://business-humanrights.org/en/un-guiding-principles/implementation-tools-examples/implementation-by-governments/by-type-of-initiative/national-action-plans>>.

¹⁴ OIT, Declaração Tripartite de Princípios sobre Empresas Multinacionais e Políticas Sociais, 5ª ed., março de 2017, disponível em <http://www.ilo.org/empent/Publications/WCMS_094386/lang-en/index.htm>.

¹⁵ Ver, por exemplo, <<http://www.ungpreporting.org/early-adopters/investor-statement/>>.

nacionais de crédito à exportação (ECA) e as instituições financeiras de desenvolvimento (IFD) estão procurando integrar os direitos humanos à sua devida diligência ambiental e social. Para as ECAs, isso está sendo impulsionado pela revisão de 2016 das Abordagens Comuns da OCDE – recomendações que se aplicam a todos os Estados membros da OCDE e destinam-se a orientar a devida diligência ambiental e social que suas ECAs oficiais realizam em operações de crédito à exportação.¹⁶ As Abordagens Comuns foram revisadas para permitir um melhor alinhamento com os Princípios Orientadores, por meio da inclusão de uma declaração explícita de que as ECAs devem examinar todas as operações com vistas a detectar riscos graves para os direitos humanos e, quando uma alta probabilidade desses riscos for detectada, as ECAs devem avaliá-los mais profundamente, inclusive complementando sua devida diligência ambiental e social com a devida diligência em direitos humanos.¹⁷

Entre as IFDs há uma conscientização crescente de que os Padrões de Desempenho da CFI, mesmo quando implementados de forma robusta, precisam ser complementados pela devida diligência em direitos humanos, a fim de permitir a gestão eficaz dos riscos mais graves para pessoas em contextos de projetos desafiadores.¹⁸ No nível multilateral, vários bancos regionais de desenvolvimento têm estado mais atentos aos riscos para os direitos humanos, em particular a necessidade urgente de abordagens muito mais intensas e significativas para a consulta às partes interessadas pelos operadores do projeto e seus subempreiteiros, com vistas a verdadeiramente identificar, compreender e mitigar riscos para os direitos humanos.¹⁹ Em seu trabalho com a Superintendência Peruana de Bancos (entidade independente), Seguradoras e Fundos de Pensão Privados (SBS), a Shift apoiou o desenvolvimento de regulação específica naquele país, destinada a abordar exatamente essa lacuna nos processos de devida diligência de bancos privados que oferecem empréstimos ou outros tipos de apoio a projetos de extrativismo naquele país, onde esses empreendimentos representam riscos elevados de conflito social com as comunidades locais.²⁰

Um número crescente de bancos comerciais em todo o mundo vem intensificando seu desempenho e sua divulgação em matéria de riscos para os direitos humanos, incluindo bancos com sede nos EUA, no Reino Unido, na França, na Holanda, na Suíça, na Austrália, na África do Sul e no Japão. Dois exemplos que a Shift conhece de perto são o Citi e o ABN AMRO.²¹

¹⁶ Conselho da OCDE, Recomendação do Conselho sobre Abordagens Comuns em matéria de Crédito à Exportação com Apoio Oficial e Devida Diligência Ambiental e Social, aprovada em 6 de abril de 2016, disponível em <<http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=TAD/ECG%282016%293&doclanguage=en>>. A Shift tem trabalhado diretamente com várias ECAs individuais para adaptar suas abordagens, inclusive com as ECAs norueguesas e holandesas.

¹⁷ Ver <<https://www.shiftproject.org/news/oecd-human-rights-due-diligence-export-credit-agencies/>>.

¹⁸ A Shift tem trabalhado diretamente com uma série de IFDs individuais para integrar a devida diligência em direitos humanos às suas abordagens. Ver, por exemplo, CDC, *ESG Toolkit for Fund Managers*, especialmente a *Briefing Note on Human Rights*, disponível em <<http://toolkit.cdcgroup.com/e-and-s-briefing-notes/human-rights>>.

¹⁹ Ver, por exemplo, a recente publicação do Banco Interamericano de Desenvolvimento de Reidar Kvam, *Meaningful Stakeholder Consultation*, 2017, disponível em <<https://publications.iadb.org/handle/11319/8454>>.

²⁰ Ver <<https://www.shiftproject.org/resources/collaborations/peruvian-financial-regulator-improved-corporate-management-social-conflict/>>.

²¹ As duas empresas participam do programa de Aprendizagem Empresaria da Shift, ver <<https://www.shiftproject.org/what-we-do/business-learning/>>.

O relatório de sustentabilidade mais recente do Citi explica como o banco vem desenvolvendo a devida diligência em direitos humanos em sua abordagem atual de gestão de riscos ambientais e sociais.²² O ABN AMRO produziu um relatório independente sobre seus esforços em matéria de direitos humanos em 2016 e avançou na integração da devida diligência em direitos humanos às suas práticas de empréstimos corporativos, em uma série de cadeias de suprimentos de commodities de alto risco.²³ Os dois bancos também analisaram especialmente a questão do tráfico de pessoas. O ABN AMRO se manifesta regularmente sobre o envolvimento com os outros atores importantes dos setores privado e público que precisam ser envolvidos na luta contra esse complexo problema.²⁴

A principal maneira pela qual os bancos têm normalmente enfrentado a exposição aos riscos de tráfico de pessoas por meio do “Conheça o Seu Cliente”, do combate à lavagem de dinheiro e de outros processos de conformidade, poderia ser significativamente fortalecida se essas instituições realizassem, também, a devida diligência nas suas atividades mais amplas de empréstimos corporativos. Isso envolve ir além do cliente imediato e fazer indagações sobre as cadeias de suprimentos ou de valor das quais esses clientes dependem, particularmente quando empresas intermediadoras de mão de obra externas estão envolvidas. A Universidade da ONU, juntamente com bancos, agências reguladoras, autoridades policiais, sociedade civil e outras partes interessadas, desenvolveu um conjunto de recomendações prioritárias de como o setor financeiro pode ajudar a romper os grilhões financeiros da escravidão moderna, refletindo a importância desses dois aspectos das atividades bancos.²⁵

Nos Países Baixos, os principais bancos, a associação do setor bancário, o governo e as partes interessadas da sociedade civil assinaram recentemente um Acordo de Conduta Empresarial Responsável Internacional no Setor Bancário, que abrange atividades de financiamento de projetos e empréstimos empresariais do setor.²⁶ Esse acordo inovador compromete os bancos, com o apoio de todas as demais partes, a intensificar a devida diligência em direitos humanos, a fim de assegurar que estes sejam respeitados nas suas atividades globais, em consonância com os Princípios Orientadores. A aprendizagem baseada na implementação do acordo deve alimentar as discussões em curso na OCDE, onde a responsabilidade das instituições financeiras pelos direitos humanos no âmbito dos Princípios Orientadores (e das Diretrizes da OCDE para Empresas Multinacionais, estreitamente alinhadas com os Princípios Orientadores) está sendo ativamente explorada.²⁷

²² Ver, especialmente, p. 34-45 <http://www.citigroup.com/citi/about/citizenship/download/2016/2016_citi_global_citizenship_report.pdf?ieNocache=526>.

²³ Ver <https://www.abnamro.com/en/images/Documents/040_Sustainable_banking/080_Reporting/2016/ABN_AMRO_Human_Rights_Report_2016.pdf>.

²⁴ Ver, por exemplo, <<https://www.abnamro.com/en/newsroom/blogs/maria-anne-van-dijk/2016/the-bank-helps-combat-human-trafficking.html>>.

²⁵ Ver <<https://unu.edu/breaking-the-financial-chains>>.

²⁶ Ver <https://www.internationalrbc.org/banking?sc_lang=en>. Desde 2015, A Shift tem prestado assessoria e apoio especializados ao governo holandês e ao SER, órgão encarregado de liderar o processo mais amplo de negociação de convênios setoriais, no âmbito da iniciativa de Acordos Internacionais de Conduta Empresarial Responsável.

²⁷ Ver <<http://mneguidelines.oecd.org/rbc-financial-sector.htm>>.

Em conclusão, o nível do debate e da ação entre instituições financeiras do setor público e privado sobre riscos para os direitos humanos aumentou substancialmente nos últimos anos. Para qualquer banco com pretensões de inserção no cenário global, os Princípios Orientadores fornecem o plano detalhado do caminho a seguir, além de serem um meio prático para concentrar recursos e atenção nos riscos mais graves para as pessoas, diretamente relacionados com as suas operações.

Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

DAVIS, Rachel. A responsabilidade dos bancos de respeitar os direitos humanos segundo os princípios orientadores sobre empresas e direitos humanos das Nações Unidas. In: GOMES, Rafael de Araújo et al. *A responsabilidade social das instituições financeiras e a garantia dos direitos humanos*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 111-124. ISBN 978-85-450-0522-3.

TRABALHO DECENTE, A OIT E INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS: UM DIÁLOGO PARA A JUSTIÇA SOCIAL

Thaís Dumêt Faria

A Organização Internacional do Trabalho está às vésperas do seu centenário, que ocorrerá em 2019. Durante esses anos, seguramente o contexto social que a originou foi alterado para realidades distintas e novos desafios. No entanto, sua missão e instrumentos normativos continuam atuais e merecem ser estudados e lembrados, tendo sido utilizados, cada vez mais, como fundamentos para políticas e estratégias de promoção da justiça social no mundo. Dessa forma, segue sendo fundamental a existência de uma organização em que os atores tripartites trabalhem juntos para a criação de sociedades mais justas e integradoras, baseadas no trabalho decente e produtivo. Uma das funções da Organização Internacional do Trabalho é legislar sobre temas relevantes para o mundo do trabalho, através da adoção de Convenções e Recomendações com diretrizes básicas que devem ser respeitadas em todos os países, sobretudo nos seus 187 Estados-membros. A OIT tem 189 Convenções promulgadas, ao longo da sua história, sobre os diversos temas e referentes a distintos setores da economia, incluindo o financeiro. Este com especificidades únicas e questões urgentes, como o tema da crise no setor no mundo que afeta diretamente milhares de trabalhadores e trabalhadoras, além de outras consequências que serão abordadas no presente artigo. Inicialmente é fundamental compreender a OIT e os mecanismos para execução da sua missão primeira, promover a justiça social, para discutir o papel fundamental das instituições financeiras nesse contexto.

1 Origem e competência para legislar

Foi na 26ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho, celebrada em Filadélfia em 1944, que foi adotada, por unanimidade, a Declaração relativa aos fins e objetivos da Organização Internacional do Trabalho, assim como os princípios que deveriam inspirar a política de seus Membros.¹ Era um período, pós Segunda Guerra Mundial, em que vários documentos foram promulgados, como a Carta do Atlântico, e instituições criadas, como a Organização das Nações Unidas e as instituições de Bretton Woods, determinando um marco do sistema político e econômico internacional pós

¹ OIT: Actas de las sesiones, 26 reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (Montreal, 1944).

guerra. “Nesse contexto, a Declaração de Filadélfia reflete o afã da OIT por adaptar-se à nova ordem mundial e, mais concretamente, por dotar-se de um papel dentro do novo sistema de organizações internacionais que se estava estabelecendo”.²

O período entre guerras para a OIT foi crucial na sua formação e consolidação enquanto agência internacional de importância ímpar nas discussões sobre o mundo do trabalho. Nessa lógica, a Primeira Guerra Mundial marcou um momento fundamental, que foi o início da Conferência de Paz que, iniciada em 25 de janeiro de 1919, criou a Comissão de Legislação Internacional do Trabalho, que deveria elaborar a constituição de uma organização internacional permanente. Foi dessa forma que, em abril do mesmo ano, promulgou-se a Constituição da OIT, com base no Tratado de Versalhes, adotado em sua totalidade pela Conferência de Paz, em 28 de junho de 1919. Nesse documento fundacional, a OIT foi criada com base no tripartismo e na universalidade, o que a faz, ainda hoje, uma instituição única que prima pelo diálogo social. Sua estrutura originária compreende: uma Conferência Geral Tripartite, a Conferência Internacional do Trabalho; um órgão executivo tripartite, o Conselho de Administração e; uma secretaria permanente, a Oficina Internacional do Trabalho, com centro de pesquisa, de atividades práticas e de edição.

Nesse momento, a Constituição³ já previa, em sua seção 2, princípios gerais (artigo 427) que levavam em consideração as peculiaridades de cada país, mas estabeleciam padrões mínimos a que todos os Estados-Membros deveriam obedecer.

As Altas Partes contratantes, reconhecendo que o bem estar físico, moral e intelectual dos trabalhadores assalariados é de essencial importância desde o ponto de vista internacional, estabeleceram um Organismo permanente, associado à Sociedade das Nações, para conseguir tão elevado fim. Reconhecem as Altas Partes contratantes que as diferenças de clima, de costumes e de usos, de oportunidade econômica e de tradição industrial, tornam difícil lograr de uma maneira imediata a absoluta uniformidade nas condições de trabalho. Mas, persuadidas de que o trabalho não deve ser considerado meramente como um artigo de comércio, pensam que existem procedimentos e princípios para a regulamentação das condições de trabalho, que todas as comunidades industriais devem esforçar-se em aplicar enquanto permitam as circunstâncias especiais em que podem encontrá-las.

Entre ditos procedimentos e princípios, parece as Altas Partes contratantes que os seguintes são de importância particular e urgente:

1. O princípio fundamental, más acima enunciado, de que o trabalho não deve ser considerado simplesmente como uma mercadoria ou como um artigo de comércio;
2. O direito de associação para todos os fins que não sejam contrários às Leis, assim para os obreiros como para os patrões;
3. O pagamento aos trabalhadores de um salário que assegure um nível de vida decoroso, tal como se considere este em sua época e em seu país;
4. A adoção da jornada de oito horas, ou semanal de quarenta e oito, com fim de alcançar a todos que ainda não foram alcançados;
5. A adoção de um descanso semanal de vinte e quatro horas, como mínimo, que deverá compreender o domingo, sempre que seja possível;

² LEE, Eddy. Orígenes y vigencia de la Declaración de Filadelfia. Revista Internacional del Trabajo, vol 113, 1994, num.4. p. 532.

³ OIT. Cláusulas de los Tratados de Paz Relativas al Trabajo. Ginebra, 1919

6. A supressão do trabalho de crianças e a obrigação de introduzir no trabalho jovens de ambos os sexos, considerando as limitações necessárias para permiti-los continuar sua educação e assegurar seu desenvolvimento físico;
7. O princípio de salário igual, sem distinção de sexos para o trabalho de igual valor;
8. As regras que em cada país se ditem, com respeito às condições de trabalho, que deverão assegurar um tratamento econômico equitativo a todos os obreiros que residam legalmente no país;
9. Cada Estado deverá organizar um Serviço de Inspeção que compreenderá às mulheres, como objetivo de assegurar a aplicação das leis e regulamentos para a proteção dos trabalhadores.

Note-se que, considerando o momento histórico, a Constituição da OIT pode ser considerada como avançada na igualdade de direitos, sobretudo no que se refere à mulher. Esse fato tem uma origem na participação das mulheres trabalhadoras no processo de criação da OIT e na discussão da primeira Conferência Internacional do Trabalho, realizada em outubro-novembro de 1919. Essa reunião culminou com as seis primeiras Convenções: horas de trabalho na indústria; desemprego; proteção da maternidade; o trabalho noturno das mulheres e crianças; a idade mínima para o trabalho na indústria. Três das seis Convenções tinham, em algum aspecto, referências às mulheres, seja no seu trabalho direto ou na participação de crianças⁴ no trabalho, temas levados à discussão pelas trabalhadoras.

Em 1920, houve a instalação do Escritório Internacional do Trabalho em Genebra e, em 1926, a criação da Comissão de Expertos em Aplicação das Convenções e Recomendações e da Comissão de Aplicação de Normas da Conferência. Dois dos mais importantes órgãos da OIT até o presente. Uma informação fundamental sobre período entre guerra foi a definição de quatro competências da OIT pela Corte Permanente de Justiça Internacional (1922-1932), são elas: regulamentação internacional das condições de trabalho das pessoas empregadas na agricultura; exame de proposições tendentes a organizar e desenvolver os meios de produção agrícola; regulamentar, de maneira acessória, o trabalho pessoal do empregador; interpretação da Convenção de 1919 referente ao trabalho noturno das mulheres. Apesar de serem limitadoras, a mesma Corte reconheceu a seção 1 da Constituição da OIT, legitimando sua participação mais ampla nas discussões internacionais e regulamentação de questões envolvendo o mundo do trabalho.

Durante a Segunda Guerra Mundial, a OIT teve uma participação ativa, através das decisões das Conferências Internacionais do Trabalho. Em 1941, o diretor-geral enviou uma comunicação, prévia à Conferência, aos governos dos Estados-Membros com o seguinte texto:⁵ “(...) a Conferência não terá poderes constitucionais regulares e de adoção de convenções internacionais do trabalho não previstas, mas a reunião proporcionará um exame geral de problemas sociais da presente época crítica, assim como de responsabilidades da Organização no presente e futuro”. Neste mesmo ano, a Conferência adotou uma resolução que proclamava que “a vitória dos povos livres

⁴ Para a ONU em geral, o termo criança se refere a pessoas com menos de 18 anos, incluindo, portanto, adolescentes que estavam aptos ao trabalho, mas o deveriam exercer em condições especiais.

⁵ Conferencia de la OIT, 1941, New York y Washington DC.

na guerra contra a agressão totalitária é uma condição indispensável para a realização dos ideais da OIT”.⁶

Os posicionamentos que podem ser considerados mais avançados no sentido da promoção da justiça social foram um marco nos momentos históricos mais relevantes e representaram uma prévia de decisões globais. O ano de 1944 foi, sem dúvida, um dos mais relevantes para a história da OIT. Foi neste ano que houve a adoção da Declaração referente às metas e objetivos da Organização Internacional do Trabalho, conhecida como Declaração de Filadélfia, que teve seu texto incorporado à Constituição da OIT, revisada em 1946.

Pode-se interpretar a Declaração de Filadélfia como uma antecipação da Carta das Nações Unidas e da Declaração Universal dos Direitos do Homem, já que não se centra unicamente no mundo do trabalho, mas no ser humano em geral, tendo como destinatários todas as pessoas, independente da raça, credo e sexo.

Exatamente por ter sido avançado para o momento histórico e com amplitude geral que este documento segue sendo uma referência em termos de princípios gerais, considerando que o mundo do trabalho faz parte da estrutura social e humana e por isso deve ser considerado na sua amplitude. Essa lógica é a mesma vigente para a interpretação de qualquer Convenção ou Recomendação Internacional. Note-se que os documentos de discussão das Normas Internacionais são base fundamental para sua interpretação, já que contêm os elementos que a formaram e os objetivos que se pretendia atingir.

Assim, os princípios que regem a OIT, suas normas e regulamentações são direcionadas a todas as áreas e setores da economia. Entretanto, compreende-se que cada um dos setores possui especificidades e diferentes formas de impactar socialmente. Por esse motivo, a OIT criou um departamento de Políticas Setoriais (SECTOR), que promove o trabalho decente, abordando as questões sociais e laborais em setores econômicos específicos, tanto no plano internacional como nacional. Ao tratar das dificuldades e das questões de desenvolvimento que têm uma grande importância para determinados setores, a Organização Internacional do Trabalho presta assistência aos governos, empregadores e trabalhadores na elaboração de políticas e programas destinados a melhorar as oportunidades econômicas e as condições de trabalho em cada setor. Ao longo dos anos, SECTOR tem colocado em prática inúmeras atividades nacionais em distintos setores. Ainda que o diálogo social siga sendo o eixo do trabalho setorial, os outros pilares do Programa de Trabalho Decente, como, a criação de emprego, os direitos trabalhistas e a proteção social, também são abordados graças à natureza transversal do Departamento. O setor financeiro se reveste de importância ímpar, pela sua diversidade em termos de instituições e de trabalhadores e trabalhadoras alcançados.

2 O papel das instituições financeiras: conceito e importância

As instituições financeiras, os serviços e os produtos que integram o setor dos serviços financeiros variam de um país a outro, mas, em geral, sempre há um banco

⁶ Revista Internacional del Trabajo, vol. 45, n. 1, 1942, p. 15.

central; organizações depositárias, por exemplo, bancos, sociedades de créditos para a construção ou hipotecárias; cooperativas de crédito; seguros e fundos de pensões; serviços financeiros gerais; empresas de gestão de tesouraria; e outros agentes dedicados à mediação financeira ou à gestão de ativos. Entre os intermediários financeiros pode haver agentes de manejo de titularizações, empresas de investimentos e entidades de crédito pessoal. Nem sempre uma perspectiva estrita do setor dá conta de compreender a realidade e seus impactos. Assim, é importante uma visão mais ampla do setor dos serviços financeiros que abarca não somente o setor financeiro propriamente dito, mas também os serviços empresariais em que se sustenta seu financiamento.

O setor dos serviços financeiros entendido em seu sentido mais amplo se compõe, seja qual for o país, de três elementos superpostos: as empresas financeiras (como os bancos) e as autoridades reguladoras; os mercados financeiros (por exemplo, os mercados de obrigações, valores e divisas) e os que participam neles (emissores e investidores); e o sistema de pagamentos (em efetivo, por cheque ou por meios eletrônicos) e quem participa neles (por exemplos, os bancos). A interação dessas partes permite a provisão de fundos para investimento ou o consumo de economias existentes em outras partes da economia nacional, ou como vem sendo cada vez mais o caso, da economia internacional. As instituições financeiras se dedicam, sobretudo, à mediação e à prestação de serviços financeiros, ou seja, por exemplo, a aceitar depósitos, solicitar e conceder empréstimos, proporcionar seguros com todo tipo de coberturas e arrendamentos e investir em ativos financeiros.

Os bancos, na maioria dos países, são os maiores depositários e provedores de serviços financeiros, mas cada vez têm mais espaço no mercado e mais poder outras organizações, como as seguradoras e as caixas postais de economia. Nos últimos dez anos, tem se exigido de forma evidente uma infraestrutura financeira, cujas entidades e práticas são, em conjunto, o que se pode chamar um sistema financeiro na sombra, no qual entram, por exemplo, fundos de cobertura, os fundos de capital de investimento, os fundos do mercado monetário e os instrumentos especiais de investimento. Muitos observadores opinam que esse sistema financeiros na sombra, à margem do marco de controle nacional, mas em estreita relação com os sistema financeiros regulados, pode ter contribuído muito para o começo da crise financeira e econômica mundial que se instalou em fins de 2008.

Dentro do subsetor de serviços profissionais há particulares, associações, empresas e sociedades contratistas ou consultores que prestam serviços de contabilidade, relações públicas, tradução e interpretação, análise e desenho de sistemas, agências imobiliárias etc.

As mais recentes atividades da OIT relativas aos serviços financeiros e aos serviços profissionais estão se concentrando nos efeitos em nível dos empregos das fusões e aquisições nos serviços bancários e financeiros, assim como no impacto da crise financeira nos trabalhadores do setor. As cooperativas, nesse sentido, têm tido um papel ímpar na garantia do emprego e nas ações para fazer frente à crise econômica mundial. Vale ressaltar que as cooperativas são, em muitos casos, o único meio de produção e sustento de grupos mais excluídos, seja pelo preconceito, seja pelo isolamento geográfico ou outras questões sociais e econômicas.

3 Importância das cooperativas frente à crise

A OIT considera que as cooperativas são importantes para melhorar as condições de vida e trabalho de mulheres e homens em nível mundial e contribuem para a cadeia de infraestruturas e serviços essenciais, inclusive nas zonas ignoradas pelos governos e empresas de investimentos. Além disso, a existência e contribuição das cooperativas são fundamentais para a criação do trabalho decente. As cooperativas favorecem uma economia democrática, centrada nas pessoas, que cuida do meio ambiente e, ao mesmo tempo, promovem crescimento econômico, justiça social e uma globalização justa. Elas desempenham um papel cada vez mais importante para equilibrar as preocupações econômicas, sociais e ambientais, assim como a prevenção e redução da pobreza. Em geral, para muitas comunidades ou grupos sociais, a saída para um trabalho decente e/ou manutenção dos seus espaços e culturas, é através das cooperativas. Por outro lado, apesar de muitas vezes não representar um volume alto de recursos, parece mais estável às oscilações provenientes de crises ou outros fatores sociais e econômicos.

Durante o pico da crise mundial, por exemplo, os bancos cooperativos enfrentaram um aumento de solicitações de afiliação e tiveram dificuldades para responder a este repentino crescimento da demanda. Até o momento, os bancos cooperativos não anunciaram nenhuma perda importante como consequência da crise. Sem embargo, as perdas registradas pelo Banco central de cooperativas alemã (DZ), uma sociedade de capital, demonstram como os bancos cooperativos poderiam se colocar em uma situação de risco em uma crise econômica. Entretanto, o que se viu foi que os mecanismos de controle específicos das cooperativas, ou não foram aplicados, ou fracassaram. Não obstante, a maioria dos bancos cooperativos reduziram sua vulnerabilidade e aumentaram sua transparência, sobretudo investindo nas localidades próximas e na economia real. Os cultivadores de café da Etiópia, por exemplo, parecem estar menos afetados pelas flutuações do mercado mundial que os produtores de café que não formam parte das cadeias de valor agregados específicas das cooperativas.

Isso significa que os bancos cooperativos são mais resistentes à crise financeira? Até o momento, de acordo às informações recebidas, nenhum banco cooperativo solicitou ajuda ao Estado. Mas não se tem dados concretos para atestar essa afirmação. Como demonstra o exemplo alemão, isso não pode ser interpretado como que não tenham sido afetados pela crise. A própria construção da cooperativa prevê e permite alguns mecanismos de autoajuda, como a responsabilidade dos sócios, as garantias bancárias intercooperativas, ou a utilização de reservas de passivo, antes de solicitar ajuda externa.

4 Trabalhadores e trabalhadoras do setor financeiro

Como foi explicitado acima, o setor financeiro no sentido amplo, abarca muitos grupos de produção e de trabalho, incluindo trabalhadores e trabalhadoras responsáveis pelo funcionamento do sistema. Esses profissionais são muitas vezes afetados especialmente pelas condições do mercado ou de crise financeiras. Não à toa, a OIT promoveu, em 2009, um debate sobre o tema como parte das atividades do Departamento de Atividades Setoriais que produziu um relatório com os principais riscos para essa categoria.

O objetivo desse debate foi levar a cabo uma breve revisão dos antecedentes, causas, características e trajetória da crise financeira e econômica, iniciada em 2008; definir o setor de serviços financeiros, suas ocupações e suas exigências de formação, assim como importantes tendências do período; oferecer uma avaliação preliminar da incidência da crise no emprego do setor financeiro; e apresentar sugestões sobre possíveis políticas capazes de enfrentar os efeitos da crise sobre os trabalhadores do setor financeiro. Para início da compreensão é importante saber a definição utilizada na ocasião. O setor de serviços financeiros incluiu os seguintes subsetores: indústria bancária; indústria de seguros e intermediários financeiros e de seguros.

Nesse sentido, inúmeros profissionais podem ter seu emprego ou qualidade de emprego afetados pelas crises, sendo fundamental identificar esses perfis e funções para ações e estratégias de prevenção em médio e longo prazos. Esse setor emprega um grande número de pessoal profissional e técnico de alta e média qualificação, especializados em comércio e finanças, técnicos e especialistas em tecnologia da informação. Sem embargo, dado que as classificações de ocupações variam segundo as tradições e os diferentes sistemas e estruturas de formação, as comparações nacionais podem resultar ineficientes. Por exemplo, devido aos seus sistemas de formação e aprendizagem, os serviços financeiros da Alemanha empregam um alto número de pessoal administrativo, enquanto os serviços financeiros franceses empregam grande número de pessoal de direção e gerência. Não obstante, em geral, em todos os países, o setor tem uma participação significativamente maior de profissionais e pessoas de alta e média qualificação e de empregos de tecnologia da informação, que a média da mão de obra considerada em sua totalidade.

Além disso, a base de conhecimentos do setor de serviços financeiros melhorou desde os anos 2000, como surgimento de novos empregos que requerem formações mais específicas e elevadas. Muitas funções e ocupações novam implicavam também uma maior orientação ao cliente e níveis superiores de educação formal. A distinção entre os empregos administrativos e os empregos de direção e comércio foi sendo amenizada pelo aumento da exigência de especialidade.

Esperam-se profundas mudanças na organização tradicional do trabalho nos serviços financeiros entre as funções de direção e comércio, as funções de contabilidade, análise e tecnologia da informação e as atividades administrativas e que a proporção entre pessoal medianamente qualificado e altamente qualificado mude em favor deste último, refletindo as novas exigências para o pessoal de garantir profundos conhecimentos financeiros e de tecnologia da informação. É previsível que se exija às instituições financeiras que reforcem a área de emprego chamada *middle office*, onde se levam a cabo funções-chaves, como contabilidade financeira, elaboração de relatórios, controle de contas, de processos, gestão de riscos e contabilidade gerencial ou de gestão. O emprego nesta área exige elevada qualificação em tecnologias da informação e um conhecimento acabado sobre os processos financeiros, perícia em direito comercial internacional e habilidades linguísticas, dado o caráter crescentemente global das operações da maioria das instituições.

Uma possível vulnerabilidade que pode decorrer dessa especialização dos cargos é que, cada vez mais, teleoperadores e recepcionistas são contratados como temporários e com alto grau de rotatividade, gerando uma grande instabilidade no trabalho para milhares de trabalhadores e trabalhadoras. Por outro lado, no setor dos serviços menos

qualificados tecnicamente, além de serem contratados por contratos temporários, também o são através de terceirização, ambos considerados pela OIT como formas atípicas de emprego,⁷ que requerem mais cuidado para não se tornarem situações de trabalho precário ou com alguma violação de direitos. Por essa e outras razões, contrariando uma parte da crença popular, muitos empregos no setor de serviços financeiros são mal remunerados. O salário médio anual de caixas de banco, em maio de 2006, nos Estados Unidos, foi ao redor de 22.000,00 dólares, segundo o BLS. É provável que essas e outras funções de apoio experimentem extensas reduções através de reestruturações e recortes de pessoal como respostas às crises. Os empregos altamente remunerados estão principalmente relacionados com o setor de investimentos, o corporativo e as empresas operadoras e agentes de bolsa. Entre janeiro e outubro de 2008, por exemplo, o gasto médio em compensações ajustados por tamanho da mão de obra, em Goldman Sachs, caiu em 38%.⁸

O setor financeiro está experimentando uma profunda e exaustiva reestruturação e a crise afetou o setor de maneira desigual, o qual poderia dar como resultados movimentos de mão de obra entre os subsetores financeiros. Isto fortalecerá o impulso para mudanças estruturais similares aos experimentados até 2009. Esta reestruturação do setor financeiro não pode ser levada a cabo sem consequências substanciais tanto para o emprego como para o ingresso dos atuais empregadas nesta indústria. Como efeito, o setor experimentou, após 2008, uma queda, pelo menos até 2010, na atividade total depois de anos de expansão, o que provocou perdas significativas no emprego. Da mesma maneira, houve uma paralisação ou desaceleração do crescimento de ingressos de novos trabalhadores e trabalhadoras.

Medidas que apoiem trabalhadores no enfrentamento das crises no setor seriam úteis para alcançar metas econômicas e sociais. Estas últimas incluem prestações de desemprego adequadas e bem desenhadas e proteção social, políticas de ativação econômica e serviços públicos de emprego efetivos. Ditas medidas não só sustentariam o ingresso de trabalhadores afetados, mas também facilitariam a transição a novos empregos e reduziriam os riscos de desemprego e a inatividade em longo prazo. Existem poderosas razões para lançar programas de formação dirigidos aos trabalhadores do setor financeiros, dado o aumento de postos especializados e mudanças nas ocupações. O diálogo social entre empregadores e sindicatos no setor pode ser de grande apoio na adoção de medidas efetivas e, da mesma forma, essencial para garantir o correto desenho de políticas específicas para o setor. Fortalecer o setor é garantir espaço para o crescimento econômico de diversos outros setores, inclusive os responsáveis pela ocupação de pessoas e zonas de maior exclusão, como a rural.

5 Desenvolvimento da economia rural por meio da inclusão financeira

Apesar de existir uma grande necessidade de financiamento, as comunidades rurais seguem sendo o maior mercado carente de serviços financeiros. Assegurar a

⁷ Sobre formas atípicas de emprego, ver: <http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_534518/lang-es/index.htm>.

⁸ <http://news.efinancialcareers.com/Blogs_ITEM/newsItemId-15608>.

inclusão financeira de zonas rurais permite liberar seu considerável potencial econômico e beneficiar aos mais pobres que vivem nessas áreas, aumentando a renda familiar e garantindo o trabalho decente. O acesso ao financiamento pode ser uma poderosa ferramenta para desenvolver a economia rural. É especialmente importante no caso dos trabalhadores mais excluídos, incluindo migrantes, domésticos e pequenos agricultores, para protegê-los contra os riscos, aumentar sua renda e investimento em seus negócios. Cerca de 70% dos adultos que vivem nos países em desenvolvimento não têm acesso aos serviços financeiros e a percentagem é significativamente maior nas zonas rurais.

Considerando o efeito importante do mercado financeiro no nível e qualidade do emprego, a OIT tem o mandato de apoiar a inclusão financeira. Em particular, deve “considerar (...) os programas ou medidas de caráter econômico e financeiro desde o ponto de vista da justiça social”,⁹ inclusive os relacionados com as zonas rurais. Da mesma maneira, a OIT trabalha para a inclusão financeira nas zonas rurais:

1. desenvolvendo as capacidades dos mandantes (governos e organizações de trabalhadores e empregadores) e do pessoal da OIT;
2. funcionando como serviço de assistência ao usuário para atender às solicitações dos mandantes e do pessoal da OIT e vigiar a qualidade das intervenções da OIT;
3. fomentando a inovação mediante a investigação orientada à ação e à gestão do conhecimento.

Apesar de progressos realizados em alguns países, a crise mundial de emprego e a profunda debilidade estrutural dos mercados de trabalho são questões predominantes nos principais debates sobre o desenvolvimento mundial, como o estabelecimento da agenda para o desenvolvimento pós 2015. Em muitas regiões do mundo, milhões de pessoas que aspiram incorporar-se na força de trabalho enfrentam perspectivas difíceis de emprego.

Nos países em desenvolvimento, uma grande proporção da força de trabalho se dedica a atividades pouco produtivas, como da economia rural informal. Ainda que se registre uma taxa mais elevada de crescimento da economia formal, os problemas de subemprego e da pobreza não poderão ser resolvidos sem uma mudança na pauta geral dos investimentos e a intensidade de emprego do crescimento econômico. Além disso, essas tendências podem exacerbar-se como consequência da instabilidade política, dos conflitos armados localizados e da crise econômica e financeira.

Quando se fala em economia rural, é impossível não fazer referência à importância que a sua estruturação tem na garantia dos direitos das mulheres, fundamentais para essa economia, mas comumente em situação de mais precariedade que os homens. As mulheres desempenham importantes funções na economia rural como agricultoras, assalariadas e empresárias. Também zelam pelo bem-estar dos membros da família, ao se encarregarem, entre outras coisas, do abastecimento de alimentos e do cuidado com os mais jovens e mais velhos. O trabalho não remunerado que praticam as mulheres de

⁹ OIT. Declaración de Filadelfia, 1944 (artículo 2) y Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa (Ginebra, 2008)

zonas rurais, em particular de localidades mais pobres, com frequência inclui a recolhida de lenha ou busca de água. As mulheres de comunidades indígenas e locais também são depositárias de conhecimentos tradicionais que resultam decisivos para garantir os meios de vida, a resiliência e a cultura de suas comunidades. Sem embargo, as mulheres do âmbito rural enfrentam restrições para dedicar-se a atividades econômicas por causa da discriminação por motivos de gênero e convenções sociais, uma participação excessiva no trabalho não remunerado e falta de acesso à educação, além de ausência ou pouco acesso a serviços financeiros. O fortalecimento desse setor pode representar uma autonomia para as mulheres e, conseqüentemente, a diminuição da pobreza e das desigualdades sociais.

6 Conclusão

O tema do setor financeiro, sua responsabilidade e os impactos na economia e na garantia do trabalho decente é amplo e passível de discussões de acordo aos tempos históricos e organizações sociais. Entretanto é possível afirmar sua relevante importância para a economia e, especialmente para a superação da pobreza, inclusive em momentos de crises econômicas. Uma especial atenção pode ser dada ao tema das cooperativas que, com seu enfoque nas pessoas e fundadas na solidariedade e na titularidade de seus membros, reúnem as condições idôneas para impulsionar sociedades e economias que incluam todos os grupos. O trabalho e, mais concretamente, o trabalho decente, é um mecanismo fundamental para a inclusão e para a justiça social. Alcançar que o trabalho decente seja uma realidade para todos faz parte integrante dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas: isso significa prestar uma atenção especial à situação das mulheres e dos homens trabalhadores que correm risco de exclusão e pobreza, em particular, as pessoas com deficiência, povos indígenas, migrantes e refugiados.

Considerando as especificidades, mas as potencialidades do setor financeiro, no sentido mais amplo, fica claro que é um dos setores que mais podem contribuir ao trabalho decente. O desafio comum da OIT é encontrar as alternativas políticas que possam oferecer as oportunidades de trabalho decente. Para isso é fundamental a estabilidade e a prosperidade das sociedades. Soluções são necessárias que diminuam os conflitos e conduzam as sociedades até uma recuperação, um crescimento econômico e o progresso social. Soluções que propiciem a construção de instituições baseadas nas normas laborais e garantidoras dos direitos do trabalho. Em um mundo interconectado, esta é uma agenda mundial e uma responsabilidade global.

O mandato fundador da OIT tem origem no princípio: *Si vis pacem, cole justitiam* “Se deseja a paz, cultiva a justiça”. Essas palavras são tão imperativas hoje quanto quando foram escritas, há quase cem anos, quando o mundo estava saindo das conseqüências da guerra. Fortalecer o trabalho decente é garantir que a justiça social passe de utopia e objetivo para uma realidade global.

Referências

OIT. *Impacto de la crisis financeira en los trabajadores del sector financiero*: Ponencia para debate em el Foro de diálogo mundial sobre el impacto de la crisis financeira en los trabajadores del sector financiero. Ginebra, 2009.

OIT. *Microfinanzas para el trabajo decente*. Ginebra: ILO: 2015.

OIT. *The social dimensions of development finance in Africa*. Results of a survey among AADFI. Geneva: ILO, 2016.

OIT. *Desarrollo de la economía rural por medio de la inclusión financiera*: el papel del acceso a la financiación. Notas de orientación de políticas. Ginebra: ILO, 2017.

Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

FARIA, Thaís Dumêt. Trabalho decente, a OIT e instituições financeiras: um diálogo para a justiça social. In: GOMES, Rafael de Araújo et al. *A responsabilidade social das instituições financeiras e a garantia dos direitos humanos*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 125-135. ISBN 978-85-450-0522-3.

A RESPONSABILIDADE SOCIAL DE BANCOS E O TRABALHO ESCRAVO

José Claudio Monteiro de Brito Filho

1 Considerações iniciais

O trabalho em condições análogas à de escravo é um problema ainda muito atual no Brasil, não obstante mais de duas décadas do combate intenso a essa prática ilícita.

Com efeito, não obstante diversas medidas já tenham sido adotadas, desde que o governo brasileiro reconheceu oficialmente essa prática, mais de vinte anos atrás, nos âmbitos administrativo e judicial, o que inclui diversas alterações normativas, tanto no plano da legislação infraconstitucional, como na própria Constituição da República, esse grave problema ainda persiste.

Isso, aliás, mostra que muito há, ainda, a ser feito, e não somente no plano repressivo, sendo necessário o engajamento de todos, na esfera pública e na esfera privada, para eliminar – senão ao menos reduzir – o trabalho escravo.

Esse texto irá tratar, dentro desse contexto, de um aspecto determinado: a atuação dos bancos na busca da eliminação do trabalho em condições análogas à de escravo, tendo como móvel a responsabilidade social que as instituições financeiras possuem.

O objetivo principal do texto é desvendar o que podem fazer as instituições financeiras no combate ao trabalho escravo, e como isso é disciplinado.

É um estudo que se sustenta em uma análise teórica, mas que utilizará as fontes normativas necessárias para a compreensão do problema, além de documentos produzidos pelo Ministério Público do Trabalho e pelos órgãos do Poder Judiciário.

Ele iniciará com um breve panorama a respeito do trabalho escravo e da trajetória desenvolvida no Brasil, nas últimas duas décadas, em busca de sua eliminação.

Passará, em seguida, para uma discussão a respeito das medidas que podem ser adotadas, na esfera privada, contra os que reduzem trabalhadores à condição análoga à de escravo, até chegar à situação específica dos bancos, até pela importância que detêm, em razão de sua situação particular de fomentadores do crédito necessário para a atividade produtiva e para o desenvolvimento.

2 Trabalho escravo no Brasil: noções básicas e breve trajetória do seu combate¹

Acredito que as primeiras providências a adotar nesse item são indicar uma definição básica de trabalho em condições análogas à de escravo, bem como as denominações que irei utilizar ao longo do texto.

2.1 Noções básicas: definição e denominações

Começando com a primeira questão, e considerando a disciplina legal, no caso o artigo 149 do Código Penal Brasileiro, pode-se definir trabalho em condições análogas à de escravo como a prática ilegal de tomadores de serviços que, em relação de trabalho mantida com pessoa física que lhe presta serviço, viola a dignidade e a liberdade pessoal desta última.

É uma definição que acentua os principais bens jurídicos tutelados pelo citado artigo 149: a dignidade da pessoa humana e a liberdade com autonomia, impedindo a instrumentalização do trabalhador, assim como que se viole o direito deste de agir livremente,² e tendo, acredito, a vantagem de mostrar a relação entre todos os modos de execução descritos no artigo 149, que se unem na ideia da citada não instrumentalização do ser humano, além de garantir à pessoa o poder de decidir livremente o que é certo fazer.

Com relação à denominação, devo começar registrando que, nos termos da lei, no caso o art. 149 do Código Penal, como indicado acima, a denominação própria para o ato ilícito em gênero é *trabalho em condições análogas à de escravo*. É a mais adequada, pois, de fato, o que acontece, nessa prática, é a utilização do trabalhador em condições que se assemelham à escravidão, não esta em si, que é juridicamente proibida.

Esse o ensinamento de Nelson Hungria, que dizia: “Refere-se o texto legal a ‘condição análoga à de escravo’, deixando bem claro que não se cogita de redução à escravidão, que é um conceito jurídico, isto é, pressupondo a possibilidade legal do *domínio* de um homem sobre outro”.³

Nada impede, todavia, que se utilize – o que faço com frequência – essa expressão de forma mais reduzida, ou seja, *trabalho escravo*. É preciso ter em mente, entretanto, que esta é apenas uma forma reduzida da expressão mais ampla e utilizada pela lei. Pois, não sendo a escravidão, como dito, prática admitida pelo ordenamento jurídico, não se pode admitir que a pessoa humana, mesmo em razão da conduta ilícita de outrem, possa vir a ser escrava; no máximo, ela estará em condição análoga à de escravo.

Trabalho escravo, resalto, é expressão que tem conotação forte, sendo quase impossível não utilizá-la; apenas deve-se ter em mente seu efetivo sentido, o que revela,

¹ As ideias apresentadas nesse item reproduzem, em parte, na medida em que imagino necessária, o que consta principalmente dos 1º e 2º capítulos do meu livro *Trabalho escravo: caracterização jurídica* (2. ed. São Paulo: LTr, 2017).

² A noção teórica, aqui, é a esposada por Immanuel Kant, em *A fundamentação da metafísica dos costumes* (Tradução de Paulo Quintela. Lisboa: Edições 70, 2003). Ver a respeito, especialmente a questão da liberdade como autonomia, em SANDEL, Michael (*Justiça: o que é fazer a coisa certa*. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011).

³ *Comentários ao código penal* (Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940). 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1958. v. VI, arts. 137 a 154. p. 199.

em definitivo, a impropriedade de seu uso na alteração do art. 243 da Constituição da República, e que, embora incorretamente, equiparou as duas expressões.

Essas as duas denominações que utilizo no estudo, e com o mesmo significado, devendo a segunda (trabalho escravo), repito, ser considerada somente como uma versão reduzida da primeira (trabalho em condições análogas à de escravo), não com sentido distinto.

2.2 Trajetória recente do combate ao trabalho escravo no Brasil

Feitas essas primeiras considerações, passo a fazer um breve relato a respeito do combate ao trabalho escravo, necessário para a discussão que será travada mais adiante.

Penso que o ponto inicial, nesse relato, são as inspeções no meio rural, especialmente no sul e no sudeste do Estado do Pará, para combate ao trabalho escravo, que começaram, com mais vigor, na primeira metade da década de 1990.

O que se via, principalmente, naquela ocasião, nos empreendimentos rurais que foram inspecionados, em alguns casos, era a mesma situação que hoje é caracterizada, depois da alteração do art. 149 do Código Penal Brasileiro, como trabalho em condições análogas à de escravo pelas condições degradantes de trabalho.⁴ É absolutamente provável que a situação, nos empreendimentos em que houve fiscalização, ou em parte deles, fosse até mais grave. Nem procurador, nem os então denominados fiscais do trabalho, hoje auditores-fiscais do trabalho, tínhamos domínio de todo o conhecimento necessário para saber exatamente o que investigar. O que se fazia, com algumas adaptações, era investigar e fiscalizar mais ou menos como se fiscalizava e investigava no caso das hipóteses usuais de violações à legislação de proteção do trabalho.

O tempo passou e, da segunda metade da década de 1990 em diante, a situação alterou-se significativamente. O Brasil reconheceu que seu território ainda abrigava, mesmo que à margem da lei, o trabalho escravo. Criou-se grupo no Ministério do Trabalho, hoje Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS), de caráter nacional e conhecido como Grupo Especial de Fiscalização Móvel, ou, de forma mais reduzida, como “Grupo Móvel”.⁵ A inspeção mudou sua maneira de agir, assim como mudou a atuação do Ministério Público do Trabalho (MPT).⁶

⁴ Estava em vigor, ainda, a versão original do artigo 149 do Código Penal e, por isso, a caracterização do trabalho escravo era feita, basicamente, pela identificação de haver ou não trabalho forçado.

⁵ O Grupo Especial de Fiscalização Móvel foi criado com o objetivo de coibir a prática de trabalho escravo, forçado e infantil, por meio da Portaria nº 549, de 14.6.1995, do Ministro do Trabalho. Em verdade, era mais de um grupo, constituídos de agentes de inspeção do trabalho convocados para essa atuação pela então Secretaria de Fiscalização do Trabalho (SEFIT), ouvida a Secretaria de Segurança e Saúde no Trabalho (SSST), sendo designado um dos agentes para a função de coordenador. Atualmente, a atividade dos Grupos Móveis no combate ao trabalho escravo, assim como das equipes locais, ambas formadas por auditores-fiscais do trabalho, é regulamentada pela Instrução Normativa nº 91, de 5 de outubro de 2011, publicada no *DOU* de 6.10.2011, Seção I, p. 102, da Secretária de Inspeção do Trabalho.

⁶ No âmbito do Ministério Público do Trabalho, não obstante o combate ao trabalho escravo seja parte da atuação de todos os membros que atuam desenvolvendo a atividade de órgão agente, a coordenação das atividades cabe à Coordenadoria Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (CONAETE), que foi criada em 12 de setembro de 2002, por meio da Portaria nº 231, de 2002, do Procurador-Geral do Trabalho, sucedendo comissão criada em 5.6.2001, e que tinha como atribuição elaborar estudos a respeito das estratégias de combate ao trabalho escravo e de regularização do trabalho dos indígenas. Entre outras atividades, a CONAETE organiza a escala dos Procuradores que acompanham as atividades do Grupo Móvel do Ministério do Trabalho, quando isso não ocorre diretamente pelos membros lotados nas unidades do MPT em que ocorre a denúncia de trabalho escravo.

Os anos seguintes foram de aperfeiçoamento da atuação. Ao mesmo tempo em que a fiscalização já era feita de forma mais adequada, com novo – e mais compatível com a realidade – instrumental teórico, o Ministério Público do Trabalho, que se fazia presente às inspeções juntamente com o Grupo móvel, mudou sua forma de atuar.

Foi um período com resultados significativos, especialmente porque, principalmente em matéria trabalhista, houve compreensão do último intérprete, o Poder Judiciário, da importância de reconhecer e coibir uma prática ilícita, mas que sustentava as atividades de parte significativa de todo um segmento econômico.

Depois desse primeiro momento, com o reconhecimento, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), da competência da Justiça Federal para o julgamento das ações penais em que se discute a prática do trabalho escravo, a repressão a este ilícito alargou seu espectro, não mais se discutindo a questão principalmente sob o aspecto trabalhista, e começando a haver mais celeridade no julgamento das denúncias oferecidas pelo Ministério Público Federal⁷ pelo crime de redução da pessoa à condição análoga à de escravo.

Tudo isso, todavia, ainda não teve o condão de tornar esse ilícito algo esporádico.

É que são inúmeras as dificuldades encontradas para, se não erradicar,⁸ ao menos reduzir as ocorrências de trabalho escravo no país, que vão desde uma visão elitista e conservadora dos tomadores de serviços, que julgam poder oferecer o trabalho sem as mínimas condições para a sua prestação, e em situação extrema de superexploração, passando pelo insuficiente aparelhamento do Estado para o combate aos atos ilícitos, até chegar ao ponto de partida para qualquer enfrentamento: a correta compreensão do ato, no caso, ilícito, praticado, até já havendo razoável uniformidade na doutrina e na jurisprudência, especialmente do Supremo Tribunal Federal, embora, com alguma frequência se veja, aqui e acolá, tentativas de alterar esse entendimento, normalmente pretendendo-se o reconhecimento de que somente a restrição da liberdade de ir e vir poderia caracterizar o trabalho escravo, mas sem maiores resultados.

O Estado, ressalte-se, no combate ao trabalho escravo não se limitou à atuação na via administrativa, e à repressão na esfera judicial, tanto no aspecto penal, como no trabalhista. Ele foi além, criando um mecanismo de divulgação das pessoas flagradas nessa prática.

Assim, a atuação de tomador de serviços pela caracterização de ter mantido trabalhadores em condições análogas à de escravo, também significa, caso não seja tal

⁷ No Ministério Público Federal, a responsabilidade pela repressão ao Trabalho escravo é dos Procuradores da República. No MPF, conforme informações, e considerando todo o Brasil, havia, em 2014, “2.232 investigações em andamento referentes aos crimes relacionados à prática de trabalho escravo, previstos nos arts. 149, 203 e 207 do Código Penal (dados de dezembro de 2013)”, sendo que “os estados onde há o maior foco da prática do crime previsto no art. 149 do Código Penal (redução a condição análoga à de escravo), são: o Pará, com 295 investigações em andamento, Minas Gerais, com 174, Mato Grosso, com 135 casos e São Paulo, com 125”. Tudo disponível em: <http://www.trabalhoescravo.mpf.mp.br/trabalho-escravo/atuacao_mpf.html>. Acesso em: 11 jun. 2014.

⁸ A erradicação do trabalho escravo, embora possa e deva existir como meta, em termos reais não é possível. É que, como os modos de execução são diversos, e os limites entre a normalidade das exigências feitas pelo tomador dos serviços e a ilicitude decorrentes dessas mesmas exigências não têm contornos que não possam ser extrapolados, sempre haverá hipóteses em que o tomador, normalmente pela ganância, pela busca do lucro fácil, será tentado a se desviar do caminho da normalidade para o da ilicitude. O que é importante, então, é ter os contornos do que é lícito e do que é ilícito bem-definidos, assim como uma sistemática capaz de evitar, ou de, pelo menos, reprimir as condutas lesivas.

autuação revertida no âmbito administrativo, a inclusão do tomador dos serviços no Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravo, também chamado de “lista suja”.

Esse cadastro, inicialmente, foi criado pela Portaria nº 540, de 15 de outubro de 2004, do Ministério do Trabalho e Emprego, que criou o “Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravo”.⁹ Depois, foi regulamentado pela Portaria Interministerial nº 2, de 12 de maio de 2011, publicada no *DOU* de 13 de maio de 2011, Seção I, p. 9, do Ministro do Trabalho e Emprego e da Ministra-Chefe da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.¹⁰

Isso poderia significar, a partir da inclusão do nome do tomador no Cadastro, nele permanecendo por dois anos – findos esses dois anos, caso o tomador pagasse as multas devidas e as obrigações trabalhistas e previdenciárias, além de não reincidir, seu nome era excluído –, restrições de créditos em órgãos oficiais de fomento, bem como restrições de natureza comercial em geral, pois pessoas jurídicas e físicas não se sentiriam, o que é compreensível, confortáveis em estabelecer relações com quem tenha praticado ilícito dessa natureza.¹¹

A legalidade do Cadastro foi questionada judicialmente, pela via de mandado de segurança (MS nº 14.017/DF), tendo havido insucesso no Superior Tribunal de Justiça (STJ). A decisão foi da 1ª Seção do STJ, em acórdão da lavra do Ministro Herman Benjamin.¹²

A questão foi, todavia, objeto de discussão judicial novamente. Por meio da Medida Cautelar na ADI nº 5.209, da Relatoria da Ministra Cármen Lúcia, e onde o então Ministro Presidente Ricardo Lewandowski, em 23 de dezembro de 2014, deferiu medida liminar “para suspender a eficácia da Portaria Interministerial MTE/SDH nº 2, de 12 de maio de 2011 e da Portaria MTE nº 540, de 19 de outubro de 2004, até o julgamento definitivo desta ação”.¹³

Ato contínuo, houve a edição da Portaria Interministerial MTE e SDH nº 02, de 31 de março de 2015 (*DOU* de 1º/4/2015,¹⁴ que revogou a portaria anterior. Essa portaria, todavia, em razão da liminar, não produziu efeitos. Pouco mais de ano depois, editou-se novo instrumento normativo, a Portaria Interministerial MPTS e SDH nº 04, de 11 de maio de 2016 (*DOU* de 13 de maio de 2016).¹⁵

Continuando, em 16 de maio de 2016, a ministra Cármen Lúcia, Relatora da ADI nº 5.209, em despacho, e em razão da revogação da Portaria Interministerial 2/2011,

⁹ Disponível em: <<http://trabalho.gov.br/images/Documentos/trabalhoescravo/BRA77204.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2017.

¹⁰ Disponível em: <http://trabalho.gov.br/images/Documentos/trabalhoescravo/p_20110512_2.pdf>. Acesso em: 25 out. 2017.

¹¹ A lista era atualizada a cada seis meses, conforme art. 3º da Portaria Interministerial nº 2/2011, mencionada anteriormente. Conforme a Organização Internacional do Trabalho, na atualização realizada em 26.8.2009, a “lista suja” contou com 170 infratores, não estando computados os excluídos por decisão judicial (*Perfil do trabalho decente no Brasil*. Brasília e Genebra: OIT, 2009. p. 23).

¹² Julgamento em 27 de maio de 2009, e publicação no *DJe* de 1º de julho de 2009.

¹³ Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4693021>>. Acesso em: 25 out. 2017.

¹⁴ Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=01/04/2015&jornal=1&pagina=116&totalArquivos=140>>. Acesso em: 25 out. 2017.

¹⁵ Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=13/05/2016&jornal=1&pagina=178&totalArquivos=304>>. Acesso em: 25 out. 2017.

substituída pela de nº 2/2015 e, depois, pela de nº 4/2016, julgou prejudicada a ação, cassando a liminar deferida, tendo a ação baixado ao arquivo do STF em 17 de junho de 2016.¹⁶

Isso não encerrou o imbróglio em que se transformou o cadastro de empregadores, pois, agora, enquanto esse texto é escrito, convive-se com uma nova portaria do Ministro do Trabalho, de nº 1.129, de 13 de outubro de 2017 (publicada no *Diário Oficial da União* de 16 de outubro de 2017), que pretende, a pretexto de fixar normas a respeito da atuação do Ministério do Trabalho em relação ao trabalho escravo, alterar a própria compreensão do que é trabalho em condições análogas à de escravo, submetendo todos os seus modos de execução à violação da liberdade ir e vir, o que contraria a doutrina e a jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal a respeito, além de pretender criar dificuldades extras para a inclusão dos que incidirem na conduta descrita no artigo 149 do Código Penal Brasileiro no cadastro de empregadores.¹⁷

Menos mal que o ato normativo encontra-se agora com seus efeitos suspensos por decisão liminar da Ministra Rosa Weber, do Supremo Tribunal Federal, proferida nos autos da ADPF nº 489 em 23 de outubro de 2017.¹⁸

Não é tão simples, assim. É que, ainda que não exista mais óbice para a publicação da lista, nem esteja ela agora, pela decisão da ministra Rosa Weber, submetida a uma análise que distorce a doutrina e a jurisprudência dominantes, caso da portaria nº 1.129/2017, logo acima referida, o Ministério do Trabalho resistiu o quanto pôde à publicação do Cadastro, em batalha judicial em que foram concedidas diversas liminares, ora em favor da União, ora em favor do Ministério Público do Trabalho,¹⁹ autor da ação – registrando-se que a publicação não ocorria desde 2014 –, até apresentar, com data de 26 de outubro de 2017, a nova lista, que contempla 130 pessoas, físicas ou jurídicas autuadas em ação fiscal que tenha identificado trabalhadores submetidos a condições análogas à de escravo, e uma pessoa jurídica que celebrou termo de ajustamento de conduta ou acordo em ação judicial.²⁰

Essa questão específica, ressaltado, será retomada no item seguinte, pois ela é um elemento importante para que os bancos deixem aflorar sua responsabilidade social.

De qualquer sorte, dando continuidade às medidas adotadas contra o trabalho em condições análogas à de escravo, é cabível registrar que outra possibilidade foi aberta pela Emenda Constitucional (EC) nº 81, de 5 de junho de 2014, que dispõe:

Art. 1º O art. 243 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 243. As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo

¹⁶ Tanto o despacho da Ministra como o andamento processual da ADI nº 5.209 estão disponíveis em <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4693021>>. Acesso em: 25 out. 2017.

¹⁷ Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=351466>>. Acesso em: 25 out. 2017.

¹⁸ Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=5293382>>. Acesso em: 25 out. 2017.

¹⁹ Ver, por exemplo, em <<http://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/agu-recorre-para-adiar-publicacao-de-lista-suja-do-trabalho-escravo/>>, e em <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2017-03/tst-derrubou-liminar-que-suspendia-publicacao-da-lista-suja-do>>. Acesso de ambas as notícias em 1º de novembro de 2017.

²⁰ A lista está Disponível em: <http://trabalho.gov.br/images/Documentos/cadastro_empregadores_2017.pdf>. Acesso em: 1º nov. 2017.

na forma da lei serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º.

Parágrafo único. Todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e da exploração de trabalho escravo será confiscado e reverterá a fundo especial com destinação específica, na forma da lei.”

A alteração do art. 243 da Constituição da República, esperada há mais de uma dezena de anos (30), todavia, nasceu sob o signo de uma impropriedade e de uma ameaça.

A impropriedade foi inserir a expressão trabalho escravo na disposição constitucional, pois, em regime jurídico que não reconhece a escravidão, não há trabalho escravo, e sim trabalho em condições análogas à de escravo, conforme já foi exposto mais acima.

Há também uma ameaça. É que a menção à “exploração de trabalho escravo na forma da lei”, que, em perspectiva lógica, só poderia ser o art. 149 do Código Penal, na verdade, reflete a tentativa de haver regulamentação diversa, e que restrinja as hipóteses em que se reconhece o trabalho em condições análogas à de escravo. O que se quer é retirar duas hipóteses que configuram, sim, trabalho escravo, mas incomodam os representantes dos setores em que mais há ocorrências desse ilícito: a jornada exaustiva e o trabalho em condições degradantes, ou seja, limitar o trabalho escravo a modos em que há a violação direta da liberdade de ir e vir, como afirmei ao norte, neste item, e é, claramente, também o que move a Portaria nº 1.129/2017, do Ministro do Trabalho, já acima citada.

Iniciativa nesse sentido pode ser identificada no Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 432, de 2013, em que, para os fins do que consta do artigo 243 da Constituição da República, pretende-se que o trabalho escravo seja reconhecido somente na ocorrência das seguintes hipóteses: trabalho forçado, restrição de locomoção por dívida contraída, retenção do trabalhador em razão de vigilância ostensiva, sonegação de meios de transporte, e por se apoderar o tomador de documentos e bens pessoais do trabalhador, ou seja, hipóteses já previstas na legislação penal, com exclusão, como dito, da jornada exaustiva e das condições degradantes de trabalho. O projeto, apresentado inicialmente para ser aprovado junto com a EC nº 81, encontra-se ainda tramitando.²¹

E não encerrou aí. Com idêntico objetivo, ou seja, de restringir a definição de trabalho escravo, mas, agora, tentando alterar o próprio artigo 149 do Código Penal Brasileiro, há ainda o PL (projeto de lei) nº 3.842, de 2012, da Câmara dos Deputados, que pretende dispor a respeito do conceito de trabalho análogo ao de escravo, e é de autoria do Deputado Moreira Mendes, do PSD/RO. Aprovado pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural em 15 de abril de 2015, também está em andamento. Seu principal objetivo é alterar o artigo 149 do Código Penal Brasileiro, eliminando os seguintes modos de execução: jornada exaustiva, trabalho em condições degradantes, e retenção do trabalhador pelo apoderamento de seus bens ou documentos.²²

²¹ Disponível a informação em <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/114895>>. Acesso em: 25 out. 2017.

²² Atualmente, encontra-se o projeto em tramitação, ainda na Câmara dos Deputados. Informação disponível em <www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=544185>. Acesso em: 25 out. 2017.

Caso ocorra essa regulamentação restritiva, em qualquer das hipóteses, ou seja, para os fins do artigo 243 da Constituição da República, ou para alterar o artigo 149 do Código Penal, e qualquer uma dessas novas normas permaneça no mundo jurídico, sendo considerada válida, haverá um retrocesso incompatível com toda a sustentação teórica que justifica o fato de o trabalho em condições análogas à de escravo poder ocorrer sem uma restrição direta à liberdade de locomoção, e sim a partir da ofensa ao princípio da dignidade da pessoa humana e à liberdade pessoal dos trabalhadores.²³

Importante observar que essa tentativa da reação via Poder Legislativo é reflexo da maior eficácia no combate ao trabalho escravo, não obstante as inúmeras dificuldades ainda existentes. Passo importante, por oportuno, ocorreu a partir de decisões do Supremo Tribunal Federal, em 2006 e 2012, em que, primeiro, decidiu-se pela competência da justiça federal para apreciar e julgar as ações penais movidas pelo trabalho escravo (RE nº 398.041-6), e, depois, pelo reconhecimento do trabalho em condições degradantes como modo de execução do trabalho escravo e de que essa prática viola a dignidade e a liberdade pessoal, como dito no parágrafo anterior (Inquéritos 2.131 Distrito Federal e 3.412 Alagoas).²⁴

Cabe registrar, também, que o combate ao trabalho escravo no Brasil ultrapassou a esfera interna, já tendo sido discutidos casos de ocorrência de trabalho escravo no Brasil em organismos internacionais. Dois casos importantes mostram isso.

O primeiro deles é o caso conhecido como “José Pereira”,²⁵ e que resultou em uma solução amistosa. Como consta do Relatório da comissão, já indicado em nota imediatamente anterior,

Em 16 de dezembro de 1994, as organizações não governamentais Américas Watch e Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL) apresentaram uma petição à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (doravante denominada “Comissão” ou “Comissão Interamericana”), contra a República Federativa do Brasil (doravante denominada “Estado”, “Brasil”, ou “Estado brasileiro”), na qual alegaram fatos relacionados com uma situação de trabalho “escravo”, e violação do direito à vida e direito à justiça na zona sul do Estado de Pará.

O caso envolveu José Pereira e outro trabalhador, conhecido pela alcunha de “Paraná”, possivelmente morto quando ambos tentavam escapar da fazenda Espírito Santo, e resultou em conciliação entre as peticionárias e o Estado brasileiro que, além de reconhecer sua responsabilidade no plano internacional, assumiu compromissos relativos ao julgamento dos responsáveis, bem como e principalmente à adoção de uma série de medidas preventivas, reparatórias – o trabalhador José Pereira percebeu de indenização de R\$52.000,00, por determinação da Lei nº 10.706/2003 –, fiscalizatórias e até de alterações do ponto de vista normativo.

²³ Ver, especificamente para os bens jurídicos tutelados pelo artigo 149 do Código penal, as páginas 68 a 75 do meu livro *Trabalho escravo: caracterização jurídica*, já citado em nota (2. ed. São Paulo: LTr, 2017).

²⁴ Disponíveis no site do Supremo Tribunal Federal: <www.stf.jus.br>, em acompanhamento processual.

²⁵ Relatório nº 95/03. Caso 11.289. 24 de outubro de 2003. Disponível em: <<https://cidh.oas.org/annualrep/2003port/Brasil.11289.htm>>. Acesso em: 25 de outubro de 2017.

O outro caso, em que houve condenação, foi julgado na Corte Interamericana de Direitos Humanos, e é denominado Caso Trabalhadores da fazenda Brasil Verde x Brasil,²⁶ encontra-se atualmente aguardando que o Brasil cumpra as determinações lançadas na decisão condenatória.

Todas essas medidas, todavia, não encerram as possibilidades, nas esferas pública e privada, de combate ao trabalho escravo. No item a seguir será visto como um segmento específico da economia, o setor financeiro, pode contribuir nesse sentido, e como isso se justifica.

3 Trabalho escravo e o setor bancário

Recuperando o que foi dito no subitem 2.2, o Cadastro de Empregadores é uma ferramenta importante no combate ao trabalho escravo, pois, além de as pessoas autuadas por essa prática terem suas ações tornadas públicas, a ciência desses fatos implica “restrições de créditos em órgãos oficiais de fomento, bem como restrições de natureza comercial em geral”.

E, nesse aspecto, a atuação firme dos órgãos oficiais de fomento, mas também dos bancos em que não há participação do Estado, seria importante. É que, as atividades produtivas, via de regra, necessitam de financiamento para que possam ser desenvolvidas e, assim, restringir o crédito é forma de impedir a continuidade de atividade que se desenvolve, em boa parte, à margem da legalidade e com violação flagrante da dignidade dos trabalhadores. Como afirma Rafael de Araújo Gomes, em empreendimentos de porte, “é simplesmente impossível que operações dessa grandeza, que envolvem também consideráveis custos operacionais, ocorram sem financiamento suficiente e constante”.²⁷ Mais do que isso, poucas atividades, dentro do setor produtivo, conseguem sobreviver com restrições de crédito, e, nesse caso, isso é mais do que justificável, pois não é salutar que aqueles que praticam trabalho escravo possam continuar empreendendo às custas da violação de direitos fundamentais dos trabalhadores.

Para isso há um conjunto normativo suficiente. Para o Banco Nacional de Desenvolvimento econômico e Social (BNDES), por exemplo, há a Lei nº 11.948, de 16 de junho de 2009, que, no artigo 4º, prescreve:

Art. 4º Fica vedada a concessão ou renovação de quaisquer empréstimos ou financiamentos pelo BNDES a empresas da iniciativa privada cujos dirigentes sejam condenados por assédio moral ou sexual, racismo, trabalho infantil, trabalho escravo ou crime contra o meio ambiente.

E, nesse caso, a não concessão de crédito, na forma de empréstimo ou financiamento não é uma possibilidade, é um dever, desde a condenação da empresa pela prática de diversos ilícitos, entre eles o trabalho escravo. E em qualquer esfera, judicial ou

²⁶ A sentença está Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_318_por.pdf>. Acesso em: 25 de outubro de 2017.

²⁷ Trabalho escravo e o sistema financeiro. In: PAIXÃO, Cristiano; CAVALCANTI, Tiago Muniz (Org.). *Combate ao trabalho escravo: conquistas, estratégias e desafios*. São Paulo: LTr, 2017. p. 337.

extrajudicial, quer a condenação seja penal, trabalhista ou administrativa, nesse caso pelas autuações pelos auditores fiscais do trabalho.

Note-se, no entanto, que por condenação deve-se entender a conclusão, em caráter definitivo, de que houve a prática do trabalho escravo, pelo que, na esfera extrajudicial, a disposição deve ser aplicada assim que tornada definitiva autuação, com a inclusão da empresa no Cadastro de Empregadores. Já na esfera judicial, em princípio deve haver o trânsito em julgado, a não ser que, pela gravidade, imponha-se decisão em caráter liminar – o que não é difícil de se materializar –, devendo o juízo dar ciência ao BNDES desse fato, de ofício ou a requerimento da parte.

A esse respeito, observe-se que, na última lista suja, indicada em nota mais acima, estão empresas de grande porte que têm relações com o BNDES, e isso, agora, não poderá mais acontecer, quer com novos apoios, quer com a renovação dos já existentes.

Em termos gerais, existe a Resolução nº 3.876, de 22 de junho de 2010, do Comitê Monetário Nacional do Banco Central do Brasil, que, no artigo 1º, dispõe, em relação ao crédito rural, o seguinte:

Art. 1º Fica vedada às instituições financeiras integrantes do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) a contratação ou renovação, ao amparo de recursos de qualquer fonte, de operação de crédito rural, inclusive a prestação de garantias, bem como a operação de arrendamento mercantil no segmento rural, a pessoas físicas e jurídicas inscritas no Cadastro de Empregadores que mantiveram trabalhadores em condições análogas à de escravo instituído pelo Ministério do Trabalho e Emprego, em razão de decisão administrativa final relativa ao auto de infração.

Não obstante, quando instado a apresentar a documentação relativa ao descumprimento da Resolução, o Banco Central prestou informações incompletas, além de, com a resposta, deixar claro que não estava dando ciência a uma das instituições com atribuição para a apuração de questões envolvendo o trabalho escravo, no caso, o Ministério Público do Trabalho (MPT), que atua na questão na esfera trabalhista.²⁸ Isso motivou até a propositura de ação civil pública do MPT contra o BACEN em 2013, e que, conforme informações no sítio do TRT da 15ª Região, possui como últimos andamentos a propositura pelo BACEN de agravo de instrumento em recurso de revista em 5 de novembro de 2015 e a baixa definitiva dos autos do processo principal à 1ª Vara do Trabalho de Araraquara em 01 de março de 2016, o que demonstra que o MPT foi vencedor da ação, embora sem se poder precisar se total ou parcialmente, pois o processo corre em segredo de justiça.²⁹

Poder-se-ia até argumentar que essas normas talvez fossem até desnecessárias. É que, aparentemente, medidas de caráter coercitivo não produziram maiores efeitos em setor que, de forma espontânea, estaria comprometido com a erradicação do trabalho escravo, ou somente reforçariam o que já seria praticado.

²⁸ Ver em GOMES, Rafael de Araújo. Trabalho escravo e o sistema financeiro. In: PAIXÃO, Cristiano e CAVALCANTI, Tiago Muniz (Org.). *Combate ao trabalho escravo: conquistas, estratégias e desafios*. São Paulo: LTr, 2017. p. 341-342.

²⁹ Disponível em: <<http://portal.trt15.jus.br/numeracao-unica>>, a partir de consulta pelos autos do processo nº 0000024-17.2013.5.15.0006>. Acesso em: 3 nov. 2017.

A Federação Brasileira dos Bancos (FEBRABAN), por exemplo, como informa a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão do Ministério Público Federal, informou que, “em 13 de dezembro de 2005, assinou a Declaração de Intenções da Federação Brasileira de Bancos pela Erradicação do Trabalho Escravo no Brasil”, além de que os bancos que representa têm adotado procedimentos que conduziriam ao alcance dos objetivos da Declaração de Intenções.³⁰

A existência de comandos normativos, bem como de normas internas de responsabilidade social,³¹ e que têm por objetivo, entre outros, impedir o financiamento de pessoas que exploram o trabalho escravo, todavia, não tem surtido maiores efeitos.

Como fica claro pelas apurações que têm sido feitas pelo Ministério Público do Trabalho, conduzidas pelo Procurador do Trabalho Rafael de Araújo Gomes que coordena, no âmbito da CONAETE, no Ministério Público do Trabalho, o Grupo de Trabalho sobre Instrumentos Econômicos e de Governança Corporativa, as maiores instituições bancárias do país não têm uma política real e eficaz que implique restrições de crédito a quem pratica o crime de submissão de trabalhadores à condição análoga à de escravo. Têm, de fato, normas a respeito de responsabilidade social, e, em tese, restrições a quem pratica o trabalho escravo. Na prática, todavia, tal não é observado com o rigor necessário.³² Isso, aliás, restou demonstrado na apuração que envolveu o BACEN, brevemente relatada, anteriormente.

A propósito dessa questão do BACEN, reportagem de Leandro Prazeres, do sítio do UOL em Brasília, mostra que houve pelo menos vinte e quatro operações em que pode ter havido a concessão de créditos para pessoas que exploraram trabalho escravo, com quatorze sendo consideradas irregulares, e sem que o Banco Central tenha feito nada além de desclassificar essas operações, o que até pode significar maiores encargos para o tomador do financiamento, mas não as invalida, mantendo-se, portanto, o financiamento a quem explorou trabalho escravo, o que é inaceitável.³³

E isso significa por óbvio que, aqueles que praticam esse ilícito penal e trabalhista findam por ter acesso a crédito para financiar suas atividades, ainda que se sirvam de expedientes ilegais e que violam a dignidade da pessoa humana.

É um duro golpe nos esforços do Estado e da comunidade para colocar fim a essa prática, pois é esse financiamento, junto com a exploração criminosa de mão de obra barata, que sustenta esse tipo de empreendimento, e ele (o financiamento) tem um peso significativo, pois é decisivo para que a atividade possa ser desenvolvida, e passa a ideia de que o que importa para a concessão de crédito é simplesmente possuir garantias para a operação, não adotar um comportamento compatível com o cumprimento das

³⁰ Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/informativos/edicoes-2009/junho/instituicoes-bancarias-signatarios-do-pacto-nacional-pela-erradicacao-do-trabalho-escravo-informam-procedimentos-para-restringir-credito-a-exploradores-de-mao-de-obra-escrava/>>. Acesso em: 1º nov. 2017.

³¹ Segundo o site [responsabilidadesocial.com](http://www.responsabilidadesocial.com), há responsabilidade social “quando empresas, de forma voluntária, adotam posturas, comportamentos e ações que promovam o bem-estar dos seus públicos interno e externo”. Disponível em: <<http://www.responsabilidadesocial.com/o-que-e-responsabilidade-social/>>. Acesso em: 2 nov. 2017.

³² Informações prestadas pelo Procurador Rafael de Araújo Gomes em 14 de setembro de 2017.

³³ Disponível em: <<https://www.uol/noticias/especiais/bancos-e-trabalho-escravo.htm#bc-identifica-irregularidades-mas-nao-pune-bancos>>. Acesso em: 2 nov. 2017.

normas constitucionais e trabalhistas que prescrevem o respeito aos direitos básicos dos trabalhadores.

4 Considerações finais

O combate ao trabalho escravo tem conseguido, nos últimos 20 anos, avançar de forma significativa. Possui o país um conjunto normativo adequado, tanto para a repressão do ponto de vista penal, como dos pontos de vista trabalhista e administrativo. A jurisprudência tem acompanhado as normas, especialmente depois das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal a respeito.

No mesmo sentido, tem-se construído o conhecimento necessário para entender o problema, o que é, também, passo importante para que essa prática seja minorada, dada a impossibilidade de sua completa eliminação, considerando que tal dependeria da ação de todas as pessoas, e isso é quase impossível, dado o fato de que a instrumentalização do trabalho ao ponto de violar a sua dignidade é usada por alguns como forma de aumentar lucros e tornar mais barata a atividade que desenvolvem.

A esse respeito, algumas medidas, de simples operacionalização, têm sido pensadas para, se não impedir, ao menos dificultar atividades em que se explora o trabalho escravo. Uma delas é o Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravo, que, publicada pelo Ministério do Trabalho, objetiva dar conhecimento a todos das pessoas que incidiram nessa prática, impedindo, entre outras ações, que elas (quem pratica o trabalho escravo) obtenham financiamento para a continuidade de suas atividades, tanto de bancos públicos, como de bancos privados.

Isso não tem acontecido, primeiro pela resistência na publicação da lista pelo próprio Ministério do Trabalho e, segundo, porque não há, ainda, da parte dos estabelecimentos bancários, o rigor necessário para que cesse esse financiamento. Isso, mesmo com normas a respeito, e com o compromisso das entidades bancárias de adotar um padrão compatível com que se denomina de responsabilidade social.

Essa conduta, além de social e juridicamente reprovável, representa claramente forma de auxiliar na prática desse ilícito penal e trabalhista, atuando contra o fundamento dos direitos mais básicos do ser humano: a dignidade da pessoa humana.

Referências

- BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de. *Trabalho escravo: caracterização jurídica*. São Paulo: LTr, 2017.
- HUNGRIA, Nelson. *Comentários ao código penal* (Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940). 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1958. v. VI, arts. 137 a 154.
- KANT, Immanuel. *Fundamentação da metafísica dos costumes*. Tradução de Paulo Quintela. Lisboa: Edições 70, 2003.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Perfil do trabalho decente no Brasil*. Brasília e Genebra: OIT, 2009.
- PAIXÃO, Cristiano e CAVALCANTI, Tiago Muniz (Org.). *Combate ao trabalho escravo: conquistas, estratégias e desafios*. São Paulo: LTr, 2017.
- SANDEL, Michael. *Justiça: o que é fazer a coisa certa*. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de. A responsabilidade social de bancos e o trabalho escravo. In: GOMES, Rafael de Araújo et al. *A responsabilidade social das instituições financeiras e a garantia dos direitos humanos*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 137-149. ISBN 978-85-450-0522-3.

SUSTENTABILIDADE SOCIAL NO ÂMBITO DO FUNDO SOBERANO NORUEGUÊS

Lorena Vasconcelos Porto

1 Introdução

O presente artigo visa ao estudo da sustentabilidade social no âmbito do Fundo Soberano Norueguês. Primeiramente, tecem-se considerações sobre os conceitos de desenvolvimento sustentável e de função social da propriedade e da empresa, visando a demonstrar que o emprego em condições dignas é imprescindível para a sua concretização.

Em seguida, são apresentadas as características do modelo de Estado de Bem-Estar Social presente nos países nórdicos, entre os quais a Noruega. Tal modelo é marcado pela baixa desigualdade social e econômica, maior igualdade de gênero e sistemas de bem-estar abrangentes, com crescimento econômico muito satisfatório, caracterizado pelo dinamismo e inovação. A existência de um forte modelo de Estado de Bem-Estar Social na Noruega está intrinsecamente relacionada às razões da criação e ao funcionamento do Fundo Soberano Norueguês.

Após tais considerações, estuda-se com maior profundidade o Fundo Soberano Norueguês, isto é, a sua instituição, características, políticas, princípios, ações e funcionamento. Trata-se, atualmente, do maior fundo de riqueza soberano do mundo, sendo que seu objetivo explícito é integrar investimentos de longo prazo com um compromisso ético duplo: o comprometimento das empresas com princípios de boas práticas de governança corporativa aceitos mundialmente e com a justiça ambiental e social globais.

2 Sustentabilidade social

A ideia da sustentabilidade social está intimamente relacionada a dois conceitos: equilíbrio e permanência. O mundo inteiro, das mais altas esferas da comunidade científica até o cidadão comum, tem voltado a sua atenção para o tema do desenvolvimento sustentável. Consoante o conceito apresentado pelo relatório da Comissão Brundtland, é

sustentável o desenvolvimento que supre as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das futuras gerações suprirem suas próprias necessidades.

Tal relatório definiu quatro chaves principais para se assegurar a sustentabilidade: as necessidades do futuro não devem ser sacrificadas pelas demandas do presente; o futuro econômico da humanidade está ligado à integridade dos sistemas naturais; o sistema do mundo presente não é sustentável, pois não contempla as necessidades de muitos, em especial dos pobres; e a proteção do meio ambiente é impossível, a menos que se promovam os programas econômicos para as populações mais pobres da terra.¹

Resta claro, portanto, que é imprescindível estabelecer políticas efetivas para a diminuição da exclusão, da desigualdade e da má distribuição de renda. Nesse sentido, o emprego digno é o instrumento mais eficaz para garantir a realização desses objetivos. O emprego, sua promoção e os mecanismos que assegurem equilíbrio e permanência devem estar no centro de qualquer discussão sobre desenvolvimento sustentável. O emprego digno, por sua vez, é aquele que atende aos pressupostos próprios da sustentabilidade: equilíbrio e permanência. Deve assegurar ao trabalhador remuneração suficiente para atender todas as suas necessidades essenciais, além de seu crescimento pessoal e profissional e a necessária tranquilidade de sua manutenção dentro da normalidade da atividade empresarial.²

Intrinsecamente relacionado ao tema da sustentabilidade social está o conceito de função social da propriedade e da empresa, consagrado pelas ordens jurídicas dos países democráticos, o qual impõe comportamentos positivos (obrigações de fazer), e não meramente negativos (obrigações de não fazer), ao detentor do poder que deflui da propriedade. Essa imposição de comportamento positivo ao titular da empresa, na esfera trabalhista, corresponde a ações em favor dos empregados, representadas pela valorização do trabalhador, por meio de um ambiente hígido, salário justo e, sobretudo, por um tratamento que assegure a sua dignidade enquanto ser humano.³

A partir de tais conceitos e ideias é que deve ser analisada a questão da sustentabilidade social no âmbito do Fundo Soberano Norueguês.

3 O Estado de Bem-Estar Social nos países nórdicos

No início do século XX, os países nórdicos⁴ encontravam-se entre os mais pobres da Europa. Mas no desenrolar do referido século, essa situação sofreu uma reviravolta, graças a uma mistura – que se mostrou muito bem-sucedida – entre economia de mercado, democracia, organizações não-governamentais e políticas intervencionistas

¹ HASSON, Roland; VILLATORE, Marco Antonio Cesar. Sustentabilidade: o vetor social. *LTr: Suplemento Trabalhista*, São Paulo, LTr, ano 44, n. 006/08, p. 23-27, 2008. p. 23 e 26-27.

² HASSON, Roland; VILLATORE, Marco Antonio Cesar. Sustentabilidade: o vetor social. *LTr: Suplemento Trabalhista*, São Paulo, LTr, ano 44, n. 006/08, p. 23-27, 2008. p. 24.

³ DALLEGRAVE NETO, José Afonso. Compromisso social da empresa e sustentabilidade: aspectos jurídicos. *Revista LTr*, São Paulo, LTr, v. 71, n. 03, p. 346-350, mar. 2007. p. 346.

⁴ A expressão “países nórdicos”, de acordo com o professor norueguês Stein Kuhnle, abrange Noruega, Suécia, Dinamarca, Finlândia e Islândia. Eles possuem em comum determinadas características, que permitem inseri-los em um mesmo grupo, tais como: geografia; religião luterana; fortes laços entre a Igreja e o Estado; língua; uma longa tradição democrática; conceitos básicos de justiça; economia mista; nível avançado de igualdade entre homem e mulher; Estado de Bem-Estar Social; cooperativismo institucional.

do Estado. Todos os países europeus podem ser, em linhas gerais, classificados como Estados de Bem-Estar Social. Mas o modelo nórdico se distingue dos demais em razão do papel dominante do Estado na formulação da política social e no desenvolvimento de um extenso setor público para a sua implementação.⁵

Quando comparados com o restante da Europa, os Estados de Bem-Estar Social nórdicos apresentam doze características peculiares, que, consideradas em seu conjunto, podem ser vistas como um “modelo” nórdico específico.⁶ São elas:

1. Um maior grau de intervenção estatal do que em outros países. A título de exemplo, o Estado garante pensões básicas e serviços de saúde gratuitos ou altamente subsidiados para todos os residentes, embora a prestação desses serviços seja em regra administrada pelos governos provinciais ou locais.
2. Considerando os padrões internacionais, tais países têm a maior proporção de força de trabalho empregada nos setores social, de saúde e educação, a saber, cerca de 30%.
3. Grande dependência do setor público para prover os serviços educacionais e sociais; cerca de 90% do quadro de pessoal desses setores é composto por servidores públicos. A percentagem em questão nos demais países europeus varia de 40 a 80%; nos Estados Unidos é de 45%.
4. A organização da Seguridade Social ocorre por meio de sistemas nacionais coordenados, que têm total responsabilidade pelo pagamento de benefícios relativos a licenças de saúde, ao custeio de despesas com os filhos, pensões e pelos serviços de saúde.
5. Um nível comparativamente alto de confiança entre cidadãos e Governos. As sociedades nórdicas são mais “aliadas ao Estado” do que nos demais países europeus.
6. Os sistemas de Seguro Social são abrangentes ou universais, cobrindo populações inteiras ou subgrupos. Por exemplo: todo cidadão residente tem direito a receber um provento básico de aposentadoria por velhice, quando alcança a idade prevista em lei, mesmo na ausência de qualquer trabalho remunerado anterior; os benefícios para o custeio das despesas com os filhos são pagos a todas as famílias, independentemente do seu nível de renda; todos os residentes têm direito aos melhores serviços médicos disponíveis, independentemente da sua renda, *status* social ou outras características pessoais. Isso contrasta com a maioria dos países europeus, onde o gozo desses direitos é condicionado a uma efetiva participação no mercado de trabalho.
7. Um nível avançado de igualdade entre homens e mulheres, resultante, sobretudo, de leis promulgadas desde a década de 1970; todos os benefícios são essencialmente “neutros” com relação ao sexo, de modo que as mulheres

⁵ Vide KUHNLE, Stein. O Estado de Bem-Estar Social nos países nórdicos. In: DELGADO, Mauricio Godinho; PORTO, Lorena Vasconcelos (Org.). *O estado de bem-estar social no século XXI*. São Paulo: LTr, 2007.

⁶ In KUHNLE, Stein. O Estado de Bem-Estar Social nos países nórdicos. In: DELGADO, Mauricio Godinho; PORTO, Lorena Vasconcelos (Org.). *O estado de bem-estar social no século XXI*. São Paulo: LTr, 2007.

- são tratadas como indivíduos com necessidades e direitos próprios, e não apenas como viúvas e mães. Os mercados de trabalho nórdicos são caracterizados por altos índices de ocupação feminina, níveis remuneratórios quase iguais para homens e mulheres que exercem a mesma função e um sistema bem-estruturado de suporte às trabalhadoras-mães.
8. Os sistemas de Seguro Social são desvinculados de aspectos ocupacionais ou de classe social. Assim, os que recebem salários altos encontram-se incluídos no mesmo sistema que aqueles com remuneração baixa ou mesmo inexistente.
 9. A tributação generalizada constitui o principal meio de financiamento do Estado e tem o efeito de redistribuir a renda. Como resultado dos sistemas de Seguro Social universais e redistributivos dos países nórdicos, as suas taxas de pobreza encontram-se entre as menores no mundo. Os benefícios mínimos não são elevados, mas generosos se comparados com aqueles presentes na maioria dos outros países.
 10. Há uma maior ênfase no provimento de serviços – ao invés da transferência direta de renda – em comparação com os demais países europeus. Tais serviços incluem uma extensa rede de creches, asilos e assistência domiciliar para idosos e doentes em estado grave.
 11. A ênfase, tradicional e forte, no pleno emprego constitui uma meta em si mesma e uma condição necessária para gerar os recursos econômicos necessários ao custeio do Estado de Bem-Estar Social.
 12. Um forte apoio popular. Questões como bem-estar das crianças, saúde pública, proteção dos idosos, entre outras, são apontadas como prioritárias nas pesquisas de opinião e nos períodos eleitorais. Nenhum partido político que almeje um amplo suporte popular pode se dar ao luxo de ignorá-las.

As características principais do modelo nórdico do Estado de Bem-Estar Social podem ser sintetizadas em três ideias centrais: estatalidade, universalismo e igualdade. Tal modelo combina baixa desigualdade social e econômica, maior igualdade de gênero e sistemas de bem-estar abrangentes com crescimento econômico muito satisfatório, visto em uma perspectiva de longo prazo, caracterizado pelo dinamismo e inovação.⁷

O fato de os países nórdicos poderem ser descritos através das características acima elencadas não significa que eles se tornaram “paraísos do bem-estar”. Como ocorre com qualquer nação, eles se deparam com uma série de velhos e novos desafios. Mas, em comparação com outros países desenvolvidos, eles enfrentam níveis bem menores de criminalidade, uso abusivo de álcool e de drogas, pobreza e questões relacionadas. Além disso, problemas associados à monoparentalidade e ao desemprego tornam-se menos graves, em virtude do suporte dado pelas sociedades nórdicas às pessoas por eles atingidas.

Essa conjuntura comparativamente favorável é uma consequência das instituições e políticas sociais fortes das regiões e dos governos centrais. Demais disso, o espírito

⁷ Vide KUHNLE, Stein; HORT, Sven; ALESTALO, Matti. Lições do modelo nórdico do Estado de Bem-Estar Social e governança consensual. *Revista Direito das Relações Sociais e Trabalhistas*, Brasília, UDF, v. 3, n. 1, 2017, p. 37-52, jan./jun. de 2017.

comparativamente igualitário dos países nórdicos – expresso, por exemplo, em suas políticas de redistribuição de renda – certamente contribui para uma maior estabilidade e coesão social.⁸

A existência de um forte modelo de Estado de Bem-Estar Social na Noruega está intrinsecamente relacionada às razões de criação, às características, às políticas, aos princípios e ao funcionamento do Fundo Soberano Norueguês, como veremos.

4 O Fundo Soberano Norueguês

O Fundo Soberano Norueguês (FSN) é o maior fundo de riqueza soberano do mundo e uma das instituições do gênero mais transparentes.⁹ O seu objetivo explícito é integrar investimentos de longo prazo com um compromisso ético duplo: o comprometimento das empresas com princípios de boas práticas de governança corporativa aceitos mundialmente e com a justiça ambiental e social globais. Desse modo, o FSN possui um mandato ético, o que é notável quando comparado com outros fundos de riqueza soberanos.

O Fundo Soberano Norueguês consiste em uma conta de depósito junto ao Banco Central Norueguês (“Norges Bank”). Os seus ativos são administrados pela Gestão de Investimento do Banco Norueguês, que se reporta, em primeira instância, ao Presidente e ao Conselho de Administração do Banco e, em última instância, ao Ministro das Finanças. As pessoas que trabalham na Gestão de Investimento do Banco Norueguês são empregados do Banco e, assim, sujeitos às políticas e práticas de emprego desse último. A Gestão de Investimento do Banco Norueguês está sujeita às políticas do Ministro das Finanças, inclusive às regras quantitativas relativas à alocação de ativos e às diretrizes referentes ao investimento ético advindas do Parlamento norueguês. Como o Fundo é obrigado a investir os seus recursos fora da Noruega, as suas políticas de investimento ético visam a dar efeito mundial a valores e compromissos nacionais.¹⁰

Considerando a grande dimensão do Fundo (mais de 1 trilhão de dólares em setembro de 2017) e a sua política ética que o leva a excluir determinadas empresas de sua carteira de investimentos, a qual veremos adiante, o processo de “nomear e envergonhar” (“naming and shaming”), isto é, a criação de uma espécie de “lista suja” de empresas, enseja manchetes ao redor do mundo. O Fundo representa, ao mesmo tempo, um instrumento de bem-estar nacional de longo prazo e uma expressão do

⁸ Vide ainda, a respeito do tema, o seguinte artigo: KUHNLE, Stein. A globalização e o desenvolvimento das políticas sociais. In: DELGADO, Mauricio Godinho; PORTO, Lorena Vasconcelos (Org.). *O Estado de Bem-Estar Social no século XX*. São Paulo: LTr, 2007.

⁹ Consoante notícia publicada em setembro de 2017, o Fundo Soberano Norueguês tornou-se o maior fundo de riqueza soberano do mundo, tendo superado pela primeira vez a marca de 1 trilhão de dólares, segundo informado pelo Banco Central Norueguês, responsável pela administração desses recursos. Este nível de valorização representa aproximadamente 189.000 dólares para cada um dos 5,3 milhões de habitantes da Noruega. Esse recorde se deve principalmente à valorização das principais divisas mundiais em relação ao dólar e à boa saúde da Bolsa de Valores. Disponível em: <<http://dc.clicrbs.com.br/sc/noticias/noticia/2017/09/fundo-soberano-da-noruega-supera-pela-primeira-vez-us-1-trilhao-9905733.html>>. Acesso em: 11 out. 2017. Vide, ainda, <<http://www.investopedia.com/news/5-largest-sovereign-wealth-funds/>>. Acesso em: 11 out. 2017.

¹⁰ Vide CLARK, Gordon L.; MONK, Ashby H. B. *The legitimacy and governance of Norway's sovereign wealth fund: the ethics of global investment*. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1473973>>. Acesso em: 11 out. 2017.

compromisso da Noruega com a justiça global. Ao contrário de outros fundos similares, o FSN está envolvido nos mecanismos da administração pública e está sujeito ao debate democrático sobre investimentos em empresas ao redor do mundo tidas como violadoras de padrões nacionais amplamente compartilhados. Desse modo, diversamente de outros fundos semelhantes, o FSN não é “protegido” do Parlamento e da opinião pública por meio de poderes estatutários atribuídos a seus administradores.¹¹

O Fundo Soberano Norueguês inspira-se no postulado de que os governos podem ter um interesse legítimo em determinar a natureza e a finalidade do investimento de ativos públicos, visando a concretizar os valores de seus cidadãos, por meio de políticas de investimento e de instrumentos e agências responsáveis. Como veremos, a governança do Fundo reflete um compromisso público com a democracia procedimental.

A economia norueguesa se fortaleceu consideravelmente com a descoberta das reservas de petróleo e de gás no Mar do Norte no final da década de 1960. A fim de evitar que essa riqueza pudesse afetar negativamente a economia e a sociedade do país, o Governo norueguês decidiu capitalizar os recursos advindos da exploração do petróleo e do gás por meio da criação do Fundo de Petróleo Governamental, mais tarde renomeado como Fundo Soberano Norueguês. Buscava-se impor disciplina no planejamento orçamentário de maneira consistente com a equidade entre as gerações.

Desse modo, em 1990, por meio de um ato do Parlamento nacional, foi criado o Fundo de Petróleo Governamental Norueguês, por diversas razões. A primeira delas refere-se aos custos potenciais, a longo prazo, de uma riqueza advinda de um recurso para a configuração de qualquer economia que tenha que absorver tais riquezas. Estas poderiam causar distorções na economia, depreciando o valor da agricultura e da indústria, bem como os benefícios da educação para o capital humano individual e o desenvolvimento social em longo prazo. A segunda razão foram os custos potenciais de curto prazo de receitas flutuantes para a estabilidade macroeconômica. Para uma economia pequena, o volume e a volatilidade de tais receitas representavam uma ameaça para a estabilidade da economia doméstica.

No caso na Noruega, a questão da estabilidade macroeconômica era particularmente grave em razão do aumento significativo e sustentável nos gastos públicos baseados nas receitas auferidas no final da década de 1970 e ao longo dos anos 1980. Como visto, em razão de manter um Estado de Bem-Estar Social forte, com políticas públicas universais e abrangentes, a Noruega possuía despesas consideráveis.

Na época da criação do Fundo de Petróleo Governamental Norueguês, duas regras políticas eram aplicadas para gerir o orçamento público e o fluxo das receitas para o fundo. Primeiramente, para limitar a futura dependência dos gastos governamentais das receitas advindas do petróleo e do gás, um “compartilhamento” teórico de longo prazo da riqueza desses recursos foi estabelecido. Em segundo lugar, para impor uma disciplina no processo orçamentário, o fluxo de receitas para o fundo tornou-se dependente do superávit do orçamento anual. Isto é, apenas no caso de superávit orçamentário, os recursos financeiros seriam alocados no fundo. O objetivo dessas duas regras e do próprio Fundo podem ser vistos como uma ferramenta de administração

¹¹ Vide CLARK, Gordon L.; MONK, Ashby H. B. *The legitimacy and governance of Norway's sovereign wealth fund: the ethics of global investment*. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1473973>>. Acesso em: 11 out. 2017.

fiscal para assegurar transparência no uso das receitas do petróleo. A disciplina fiscal em face da riqueza advinda desse recurso era sustentada por meio de um processo de gestão financeira abrangente.¹²

Em virtude da recessão mundial no final de 1989 e nos primeiros anos da década de 1990, o orçamento governamental norueguês não obteve superávit até 1995, quando a primeira alocação para o Fundo de Petróleo Governamental Norueguês foi feita. A partir de então, as receitas do Fundo aumentaram consideravelmente, tendo crescido de 48 bilhões de coroas norueguesas em 1996 para mais de 1.000 bilhões da mesma moeda em 2004. Em setembro de 2017, como visto, o Fundo ultrapassou 1 trilhão de dólares. No primeiro momento, os recursos foram investidos nas reservas monetárias do Banco Central Norueguês. Em 1998, o Governo autorizou o investimento em empresas estrangeiras, com uma alocação inicial de 30 a 50% dos recursos.

Em 2006, o Fundo de Petróleo Governamental Norueguês passou a se chamar Fundo Soberano Norueguês. A mudança de denominação refletiu questões estratégicas relacionadas a perspectivas econômicas e financeiras de longo prazo do país. Em 2005, o setor petrolífero respondia por 25% do Produto Interno Bruto norueguês e o fluxo de dinheiro líquido da receita de petróleo e gás correspondia a 33% da receita governamental. Previsões feitas pelo Ministro do Petróleo e Energia sugerem que, até 2030, o volume da produção de petróleo provavelmente diminuirá cerca de 66% e o volume da produção de gás provavelmente reduzirá cerca de 25%. As receitas inevitavelmente acompanharão a produção e os preços globais desses recursos, de modo que a taxa de crescimento da acumulação de riqueza na Noruega provavelmente também diminuirá.¹³

Há que se mencionar, ainda, uma situação demográfica enfrentada pelos países desenvolvidos, entre os quais a Noruega, relativa ao decréscimo da taxa de natalidade e ao aumento da expectativa de vida da população. Assim, no contexto de redução (em termos relativos) das rendas advindas dos recursos naturais e do crescimento dos encargos públicos relacionados à população aposentada, o Governo norueguês, a exemplo de outros países, busca investir para o futuro. Nesse sentido, um objetivo importante do FSN é assegurar o pagamento desses encargos públicos de longo prazo e, conseqüentemente, garantir o bem-estar das futuras gerações de cidadãos noruegueses. Em outras palavras, o Fundo Soberano Norueguês tem como um de seus objetivos primordiais assegurar a manutenção no futuro de um Estado de Bem-Estar Social forte, com políticas públicas universais e abrangentes.

O Fundo Soberano Norueguês possui duas políticas distintas sob a bandeira do investimento global responsável social e eticamente. Uma delas é relativa à governança corporativa, que busca influenciar o desempenho de mercado das empresas que são administradas de modo inconsistente com o valor de longo prazo. A segunda está direcionada à lista das empresas estrangeiras que agem de modo inconsistente com as expectativas amplamente compartilhadas pelos noruegueses acerca do comportamento

¹² Vide CLARK, Gordon L.; MONK, Ashby H. B. *The legitimacy and governance of Norway's sovereign wealth fund: the ethics of global investment*. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1473973>>. Acesso em: 11 out. 2017.

¹³ Vide CLARK, Gordon L.; MONK, Ashby H. B. *The legitimacy and governance of Norway's sovereign wealth fund: the ethics of global investment*. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1473973>>. Acesso em: 11 out. 2017.

adequado. Cabe ao Ministro das Finanças vigiar essas políticas por meio de um modelo *sui generis* de gestão de investimentos, como veremos.

Os custos relacionados a esse sistema de governança são aceitos de bom grado pela sociedade norueguesa em razão da importância atribuída à prestação de contas e à busca de valores compartilhados na arena global. Com efeito, os Estados modernos baseiam a sua legitimidade na participação pública no processo de tomada de decisões, seja em relação a aspectos econômicos, financeiros ou sociais. As sociedades democráticas, como a norueguesa, valorizam a participação ou, ao menos, a representação pública, em instituições responsáveis pela gestão financeira. Ademais, os mercados financeiros, em especial, vêm demandando ambientes de tomada de decisões públicas, em razão dos riscos e incertezas que caracterizam os mercados interno e global. A representatividade pública apresenta grandes vantagens para que os fundos sejam instituições efetivas no contexto de incerteza do mercado financeiro.¹⁴

A transparência e a prestação de contas são muito importantes no processo por meio do qual questões éticas são avaliadas. Assim, se após o processo de consulta e avaliação, é recomendada a não exclusão de uma empresa da carteira de investimentos do Fundo Soberano Norueguês, a integridade do processo deve ser tal que, mesmo aqueles contrários à decisão, acabam por aceitá-la. O processo é, portanto, um elemento constitutivo da própria legitimidade. As reivindicações do FSN para ser ouvido em questões relacionadas a padrões éticos no resto do mundo estão baseadas, em grande parte, na legitimidade do processo utilizado para avaliar o comportamento ético de determinadas empresas sujeitas a outras jurisdições. A transparência e a prestação de contas do processo de governança são tais que o FSN atinge alta pontuação em testes independentes de qualidade de governança.

O Parlamento estabeleceu o *status* e os poderes do Fundo Soberano Norueguês. Nesse sentido, é feita uma distinção entre o FSN-Global, que recebe o fluxo das receitas líquidas das reservas de petróleo e de gás norueguesas, e o FSN-Noruega, que recebe os ativos e as responsabilidades do Instituto de Seguro Nacional do Governo. Ambos têm o objetivo de assegurar recursos ao Governo para financiar as despesas de aposentadoria do Instituto de Seguro Nacional e considerações de longo prazo nos gastos das receitas governamentais advindas do petróleo. O Ministro das Finanças tem a responsabilidade pela administração do Fundo, inclusive quanto à sua estratégia de investimento, à regulação do investimento e às suas diretrizes éticas. Operacionalmente, o Fundo é administrado pelo Banco Central Norueguês, por meio da Gestão de Investimento do Banco Norueguês, e presta contas para o Ministro das Finanças por meio do Presidente e do Conselho de Administração do Banco.

O Ministro das Finanças tem uma Secretaria dedicada à gestão e regulação do Fundo formada por servidores públicos civis permanentes. Existem Conselheiros do Ministro em matérias relativas à administração do Fundo, inclusive o Conselho de Ética. Os membros desse último são nomeados pelo Ministro para mandatos por prazo determinado para aconselhar o Governo em importantes questões de políticas, como veremos. O Conselho de Ética é composto por cinco membros nomeados, além de

¹⁴ Vide CLARK, Gordon L.; MONK, Ashby H. B. *The legitimacy and governance of Norway's sovereign wealth fund: the ethics of global investment*. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1473973>>. Acesso em: 11 out. 2017.

oito servidores do Governo. Os nomeados para esse Conselho devem ser especialistas independentes, com conhecimento apropriado sobre ética em teoria e na prática e compromissos internacionais da Noruega consubstanciados em tratados e convenções, bem como nos acordos e diretrizes da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). O Conselho de Ética fornece ao Ministro das Finanças uma avaliação de se investimentos potenciais em instrumentos financeiros são inconsistentes com as diretrizes éticas.¹⁵

Ao contrário de alguns fundos de riqueza soberanos, em que o governo delega a definição e a execução da estratégia de investimento ao Conselho responsável designado, na Noruega, o Ministro das Finanças possui um conjunto detalhado de “Provisões” que efetivamente regulam a gestão e operação do Fundo. O Ministro, em síntese, determina as classes e alocações dos ativos que são permitidas. Ademais, ele regula os padrões de desempenho da carteira de investimentos, o reequilíbrio do Fundo, a limitação dos desvios-padrão, e a avaliação, mensuração e controle do risco de investimento. O Ministro também estabelece expectativas relacionadas ao comportamento de investimento adequado.

A seção 5 das “Diretrizes para a Gestão” do Fundo fornece instruções relativas à “ética”. Na seção 5.1, o Ministro das Finanças estabelece duas declarações de princípios: a primeira é que “o Fundo é um instrumento para assegurar que uma porção razoável da riqueza do petróleo do país beneficie futuras gerações” e a “riqueza financeira deve ser administrada com uma visão para gerar um retorno significativo a longo prazo, o qual depende do desenvolvimento sustentável no sentido econômico, ambiental e social”; e a segunda é que “o Fundo não deve fazer investimentos que gerem um risco inaceitável de que ele esteja contribuindo para atos ou omissões antiéticos, inclusive violações de princípios humanitários, direitos humanos, corrupção inaceitável e dano ambiental severo”. Na seção seguinte, o Ministro identifica três maneiras por meio das quais as considerações éticas podem ter efeito: mediante o exercício dos direitos de propriedade baseado em convenções internacionais; triagem negativa de empresas que produzem armas cujo uso viola princípios humanitários fundamentais; e a exclusão de empresas da carteira de investimentos do Fundo que representam um “risco considerável” de corrupção, degradação ambiental e violação de direitos humanos. O Conselho de Ética do Ministro aconselha em duas dessas questões (triagem negativa e exclusão), ao passo que o exercício de propriedade é administrado exclusivamente pela Gestão de Investimento do Banco Norueguês. De todo modo, a autoridade final para qualquer decisão permanece com o Ministro das Finanças. Caso seja tomada uma decisão de excluir uma empresa da carteira de investimentos do Fundo, ela é transmitida ao Banco e é implementada pela Gestão de Investimento do Banco Norueguês.¹⁶

¹⁵ Vide CLARK, Gordon L.; MONK, Ashby H. B. *The legitimacy and governance of Norway's sovereign wealth fund: the ethics of global investment*. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1473973>>. Acesso em: 11 out. 2017.

¹⁶ As decisões de exclusão de empresas da carteira de investimentos do Fundo, a partir de 01.01.2015, passaram a ser adotadas pelo Conselho Executivo do Banco Central Norueguês, sendo que as decisões anteriores a essa data foram tomadas pelo Ministro das Finanças. As decisões são baseadas nas recomendações do Conselho de Ética, nomeado pelo referido Ministro. Com relação à exclusão de empresas pelo critério relacionado à produção de carvão ou à energia extraída do carvão, as decisões são baseadas nas recomendações da Gestão de Investimento do Banco Norueguês. As exclusões são regulamentadas pelas Diretrizes para a observância e exclusão de empresas

Sendo atualmente o maior fundo de riqueza soberano do mundo, o Fundo Soberano Norueguês é amplamente reconhecido como uma instituição financeira notavelmente transparente e bem governada. De acordo com a avaliação de Truman,¹⁷ baseada em informações disponíveis ao público, o Fundo Soberano Norueguês atingiu 92 pontos em um total de 100, em virtude da sua aderência a boas práticas. As convenções internacionais são cruciais para o FSN, sendo os princípios e práticas compartilhados referenciados a todo momento em declarações oficiais que justificam a tomada de decisões de investimentos, com um componente ético explícito.

Em grande medida, o Governo norueguês criou o Conselho de Ética para lidar na época com uma questão controvertida: o investimento na Total, a companhia de energia francesa que possuía investimentos significativos em Myanmar (Birmânia), e os respectivos relatos de sua cumplicidade com a supressão de direitos humanos pelo regime militar. O Governo não costuma rejeitar as recomendações do Conselho, o qual é reconhecido pelos maiores partidos políticos e tem sido mantido mesmo com a mudança de partidos no Governo.

A partir do caso da empresa Total, o Conselho de Ética desenvolveu um processo com várias etapas de revisão e avaliação destinado a identificar as questões cruciais e aplicar uma série de regras de decisão que fundamentam recomendações robustas e defensáveis. O Ministro das Finanças pode pedir ao Conselho para analisar um caso específico e o Conselho pode também identificar uma questão e uma empresa que considere relevantes, embora tenha limites quanto ao tempo, especialidade e capacidade institucional.

O Conselho mantém um processo de análise constante, que visa manter os seus membros por dentro das questões em nível mundial. Considerando as várias matérias e empresas identificadas nesse processo de análise, o Conselho empreende uma pesquisa para compreender melhor o significado das questões selecionadas, utilizando o enorme fluxo de informações disponíveis na internet e fornecidas pelas ONGs. Quando os “alvos” para análise e avaliação são identificados, o Conselho restringe a divulgação desse interesse para evitar especulação e manobras políticas. Uma vez decidindo que há um caso a ser analisado, nos termos do mandato do Conselho, aquele passa a ser desenvolvido, considerando a extensão com que a empresa está diretamente envolvida na violação ética. A última etapa desse processo normalmente envolve o contato com a empresa alvo para obter dela uma manifestação. Após, o caso é formalmente apresentado no Conselho e seus membros tomam a decisão de encaminhar ou não uma recomendação de exclusão da empresa ao Ministro das Finanças.

No período de 2005 a 2009, o Conselho recomendou a exclusão de determinadas empresas. Em quase todos os casos, o Ministro aceitou a recomendação do Conselho. As empresas excluídas são de diversos países, embora o maior grupo seja de companhias norte-americanas, o que talvez reflita a importância das empresas dos Estados Unidos na indústria armamentista e no respectivo mercado de capitais.¹⁸

do Fundo Soberano Norueguês, editadas pelo Ministro das Finanças em 18.12.2014. Disponível em: <<https://www.nbim.no/en/responsibility/exclusion-of-companies/>>. Acesso em: 11 out. 2017.

¹⁷ TRUMAN, E. *Sovereign Wealth Funds: The Need for Greater Transparency and Accountability*. Policy Brief P807-6. Washington DC: Peterson Institute *apud* CLARK, Gordon L.; MONK, Ashby H. B. *The legitimacy and governance of Norway's sovereign wealth fund: the ethics of global investment*. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1473973>>. Acesso em: 11 out. 2017.

¹⁸ A relação completa das empresas excluídas, bem como dos respectivos motivos e datas de exclusão, encontra-se Disponível em: <<https://www.nbim.no/en/responsibility/exclusion-of-companies/>>. Acesso em: 11 out. 2017. Podem

Ressalta-se que, em 30.11.2001, o Governo norueguês designou uma Comissão de Conselho Especial em matéria de Direito Internacional para o Fundo de Petróleo Governamental. A Comissão deveria, a pedido do Ministro das Finanças, fornecer uma avaliação de se investimentos determinados estavam em conflito com os compromissos da Noruega no âmbito do Direito Internacional. Quando o Ministro editou diretrizes éticas para o Fundo de Petróleo Governamental em 2004, o mecanismo de exclusão foi estendido e a Comissão de Conselho em matéria de Direito Internacional foi substituída pelo novo Conselho de Ética.

É necessário destacar três aspectos da atividade do Conselho de Ética. O Conselho tem limitações quanto ao tempo, especialidade e capacidade institucional. Inevitavelmente, ele tem que escolher entre um grande número de questões e casos possíveis. Grandes empresas com nomes reconhecidos são alvos atrativos em razão de sua visibilidade pública. O Conselho também se preocupa em distinguir entre “associação” e “causalidade”, isto é, o caso é mais forte quando pode ser demonstrado que a empresa alvo tem uma conexão direta com as circunstâncias que geraram a avaliação ética. E, ainda mais importante, o Conselho vê as suas recomendações como uma expressão do interesse público no comportamento “adequado”, de acordo com os critérios estabelecidos nas diretrizes éticas. Desse modo, o Conselho não está preocupado em influenciar o comportamento corporativo, exceto no sentido de que a edição de uma “lista suja” pode impulsionar as empresas a reconsiderarem as suas alianças e comportamento de gestão.

Por outro lado, o compromisso da Gestão de Investimento do Banco Norueguês com padrões globais de governança corporativa visa a influenciar a estrutura e o comportamento das empresas que são alvos de suas ações e campanhas. Isso pode ser justificado por razões de eficiência, mas também éticas. É amplamente aceito que empresas bem administradas têm maior possibilidade de aumentar o valor dos acionistas. Do mesmo modo, é amplamente aceito que alguns regimes de governança tendem mais a proteger os interesses de acionistas minoritários do que outros, de modo que a mudança na regulação da governança corporativa em favor de boas práticas globais está em consonância com a eficiência de longo prazo dos mercados de capital globais e os interesses de grandes investidores institucionais. Desse modo, as ações da Gestão de

ser citadas as seguintes empresas excluídas da carteira de investimentos do FSN pelo Ministro das Finanças, a partir da recomendação do Conselho de Ética, com os respectivos motivos e datas de exclusão: minas terrestres antipessoais (empresa Singapore Technologies Engineering Ltd, de Cingapura, excluída em 26.04.2002); empresas fornecedoras de armas ou equipamentos militares para a Birmânia (Dongfeng Motor Group Co. Ltd, da China, excluída em 28.02.2009); bombas de fragmentação (Alliant Techsystems Inc., General Dynamics Corporation, L-3 Communications Holdings Inc., Lockheed Martin Corporation, Raytheon Company, todas dos Estados Unidos, e Thales AS, da França, excluídas em 31.08.2005; Poongsan Corporation, da Coreia do Sul, em 30.11.2006; Hanwha Corporation, da Coreia do Sul, em 30.12.2007; Textron Inc., dos EUA, em 31.12.2008); armas nucleares (BAE Systems plc, do Reino Unido, Boeing Company, dos EUA, Finmeccanica SpA, da Itália, Honeywell International Inc, dos EUA, Northrop Grumman Corp, dos EUA, Safran AS, da França, United Technologies Corp, dos EUA, todas excluídas em 31.12.2005; EADS Co, da Holanda, em 10.05.2006; GenCorp Inc, dos EUA e Serco Group plc, do Reino Unido, excluídas em 31.12.2007); violações de direitos humanos (Wal-Mart Stores Inc, dos EUA, e Wal-Mart de Mexico AS, do México, excluídas em 31.05.2006); danos ambientais (Freeport McMoRan Copper and Gold Inc, dos EUA, em 31.05.2006; DRDGOULD Ltd, da África do Sul, em 31.03.2007; Rio Tinto plc, do Reino Unido, e Rio Tinto Ltd, da Austrália, em 30.06.2008; Barrick Gold Corporation, do Canadá, em 30.11.2008); violações de direitos humanos e danos ambientais (Vedanta Resources plc, do Reino Unido, Sterlite Industries Ltd, da Índia, e Madras Aluminium Company, da Índia, todas excluídas em 31.10.2007). In CLARK, Gordon L.; MONK, Ashby H. B. *The legitimacy and governance of Norway's sovereign wealth fund: the ethics of global investment*. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1473973>>. Acesso em: 11 out. 2017.

Investimento do Banco Norueguês visam a promover os interesses financeiros do Fundo Soberano Norueguês e a agir de modo consistente em relação ao bem-estar coletivo.¹⁹

Considerando as suas limitações de tempo, especialidade e capacidade institucional, a Gestão de Investimento do Banco Norueguês tende a focar as suas atividades de votação nas quinhentas maiores empresas do mundo, que representam aproximadamente 80% do valor de mercado do total da carteira de investimentos do Fundo Soberano Norueguês. Recentemente, a estratégia de propriedade ativa da Gestão de Investimento do Banco Norueguês foi revisada pelo Conselho Executivo e ampliada. Mais especificamente, a Gestão de Investimento do Banco Norueguês se concentra em seis áreas: o primeiro conjunto de três áreas relaciona-se ao desempenho do mercado de capitais e o segundo conjunto de três áreas refere-se a três questões substantivas, as quais representam para o Fundo áreas de risco significativo para a salvaguarda do valor de longo prazo da carteira de investimentos. As três primeiras são igualdade de tratamento dos acionistas; influência do acionista e prestação de contas pelo Conselho de Administração; e mercados eficientes, legítimos e que funcionem bem. As outras três questões são direitos das crianças, mudança climática e gestão da água. Assim, por exemplo, a proteção dos direitos das crianças pode envolver grandes corporações que têm extensas cadeias produtivas e redes de fornecimento nos países em desenvolvimento. Baseada nas Convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Gestão de Investimento do Banco Norueguês busca informações sobre práticas de trabalho infantil nos setores, a extensão com que a empresa monitora essa questão e a divulgação de práticas existentes e políticas planejadas. Essas questões podem ter implicações significativas para setores da economia nos quais o “valor” é um produto da reputação da empresa e das opiniões dos consumidores. Nesse sentido, a reputação pode ser um ativo significativo, embora intangível.

O objetivo maior da Gestão de Investimento do Banco Norueguês é proteger e criar valores de longo prazo. O Conselho de Ética e a Gestão de Investimento do Banco Norueguês são os dois braços das políticas do Ministro das Finanças. O apoio público para a existência do Fundo depende do processo por meio do qual o interesse público na formação da decisão é administrado. São fundamentais a prestação de contas pública, representada pelo Ministro das Finanças, e a prestação de contas desse último para o Governo e, em última instância, para o Parlamento. A legitimidade institucional do Fundo, portanto, é bem-sucedida, destacando-se o seu compromisso com a equidade entre as gerações e com a justiça global. Nesse sentido, o Ministro das Finanças está no centro de uma rede de entidades governamentais, sendo que todas têm um papel, seja na implementação, seja na supervisão das atividades do Fundo Soberano Norueguês. Destaca-se que o meio de legitimar tais instituições é o valor dos processos utilizados para representar o interesse público na realização do bem público, e não a funcionalidade dessas instituições em relação a critérios de mensuração de desempenho.

É claro que os procedimentos desenvolvidos para efetivar o interesse público na ética e na justiça global são muito importantes para representar os compromissos compartilhados e as obrigações internacionais da Noruega. As recomendações do Conselho de Ética acerca dos investimentos do Fundo Soberano Norueguês são

¹⁹ Vide CLARK, Gordon L.; MONK, Ashby H. B. *The legitimacy and governance of Norway's sovereign wealth fund: the ethics of global investment*. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1473973>>. Acesso em: 11 out. 2017.

levadas muito a sério pelo Ministro das Finanças e servem como um elemento vital para identificar e excluir as empresas da carteira de investimentos do Fundo. A “lista suja” é um ingrediente essencial nesse processo-modelo de legitimidade institucional: as recomendações do Conselho representam valores públicos. A natureza transparente do Fundo Soberano Norueguês no processo de tomada de decisões e a sua prestação de contas para o processo democrático são amplamente citados e obtêm alta pontuação em estudos comparativos da governança de fundos de riqueza soberanos.²⁰

A Gestão de Investimento do Banco Norueguês (GIBN) destaca que os Princípios Diretores da ONU sobre Negócios e Direitos Humanos consistem em uma normativa que deve ser o ponto de partida para as estratégias das empresas relativas aos direitos humanos. Tais Princípios Diretores, ademais, fornecem um ponto de referência para as empresas acerca da compreensão do que são os direitos humanos, como as suas atividades e relações de negócios podem afetá-los, e como assegurar que os negócios evitem ou reduzam o risco de impactos negativos nesses direitos. Em consonância com os referidos Princípios Diretores da ONU, a Gestão de Investimento do Banco Norueguês encoraja as empresas a identificarem os direitos humanos que possam estar em risco de sofrerem um impacto negativo mais severo por parte das operações e negócios da empresa, inclusive em cadeias produtivas e outras relações de negócios, assim como os seus produtos e serviços.²¹

A Gestão de Investimento do Banco Norueguês apoia o desenvolvimento de boas práticas. Relatórios apropriados e tempestivos, assim como dados mensuráveis, são importantes nesse aspecto. A GIBN utiliza tais informações para identificar como a questão dos direitos humanos pode influenciar o desempenho e as perspectivas das empresas, e para avaliar se as empresas estão tomando medidas adequadas para desenvolver uma estratégia comercial de longo prazo visando esses objetivos.

Nesse sentido, as empresas devem fazer um compromisso público em relação ao respeito dos direitos humanos, inclusive quanto às cadeias produtivas e outras relações de negócio. As empresas devem constantemente considerar se a remuneração paga, os sistemas de incentivos e a cultura empresarial mais ampla integram práticas de negócios sustentáveis apropriadamente. Deve ser dada ciência aos empregados e demais contratados acerca das políticas e estratégias da empresa. As políticas da empresa devem incluir medidas destinadas aos riscos relacionados aos direitos humanos, inclusive por meio da cessação, prevenção e redução de abusos potenciais a esses direitos. As empresas devem também implementar um sistema de gestão adequado de suas cadeias produtivas, inclusive políticas para detectar e prevenir violações a direitos humanos nessas cadeias, monitorando sistemas, cláusulas contratuais, incentivos e instrumentos corretivos, tais como educação e treinamento formais ou não formais.

Ademais, as empresas devem divulgar publicamente as suas estratégias, políticas e processos voltados aos direitos humanos e relatar ao público a implementação dos Princípios Diretores da ONU sobre Negócios e Direitos Humanos e de outros relevantes padrões internacionais. Nesse sentido, as empresas devem assegurar que as informações

²⁰ Vide CLARK, Gordon L.; MONK, Ashby H. B. *The legitimacy and governance of Norway's sovereign wealth fund: the ethics of global investment*. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1473973>>. Acesso em: 11 out. 2017.

²¹ NORGES BANK INVESTMENT MANAGEMENT. *Human rights: expectations towards companies*. Disponível em: <<https://www.nbim.no/contentassets/3258fe10181544cc8e02566c7237fa5f/human-rights-expectations-document2.pdf>>. Acesso em: 11 out. 2017.

são comunicadas de maneira relevante e acessível, bem como relatar tais informações em relação às cadeias produtivas e outras relações negociais. As empresas devem também, considerando o seu tamanho e a natureza e contexto de suas operações, consultar e se empenhar com seus empregados e respectivos representantes, com os representantes de saúde e segurança no trabalho, com grupos potencialmente afetados e com outros acionistas relevantes, sobre as questões de direitos humanos.²²

Cumprir ressaltar que o Governo norueguês vem buscando praticar, em relação às empresas dos países em desenvolvimento, o mesmo nível de vigilância ética aplicado às companhias dos países centrais que constam na cartela de investimentos do Fundo Soberano Norueguês.²³ Isso reflete a crescente preocupação do Fundo com os padrões trabalhistas, a corrupção e os danos ambientais nos mercados emergentes. Ilustrativamente, as companhias de análises SourceAsia e CSR China, situadas em Oxford, na Inglaterra, foram contratadas para informar os desempenhos éticos de 2.300 companhias da Ásia nas quais o Fundo Soberano Norueguês possui investimentos. Isso se deve ao fato de que conseguir informações sobre as empresas nas economias asiáticas em crescimento acelerado é sempre mais difícil do que sobre as companhias dos Estados Unidos e da Europa, que são regidas por normas de transparência mais rígidas. Ressalta-se que cerca de 10% dos recursos do Fundo são aplicados nos mercados emergentes.²⁴

Há, atualmente, cerca de 128 empresas brasileiras que recebem investimentos do Fundo Soberano Norueguês. Nesse sentido, ressaltar-se a importância do fornecimento a esse último –, por parte do Ministério Público do Trabalho, do Ministério do Trabalho, da OIT, da Justiça do Trabalho, de ONGs (v.g., Repórter Brasil), entre outras entidades (como a Comissão Pastoral da Terra) –, de informações relativas ao cumprimento dos direitos fundamentais trabalhistas por parte dessas empresas.^{25 26}

²² NORGES BANK INVESTMENT MANAGEMENT. *Human rights: expectations towards companies*. Disponível em: <<https://www.nbim.no/contentassets/3258fe10181544cc8e02566c7237fa5f/human-rights-expectations-document2.pdf>>. Acesso em: 11 out. 2017.

²³ O Fundo Soberano Norueguês investe em quase 9.000 empresas, distribuídas em 77 países, sendo que, do total de investimentos, 36% são na Europa, 42% na América do Norte, 18% na Ásia e Oceania e 4% no resto do mundo. Disponível em: <<https://www.nbim.no/>>. Acesso em: 11 out. 2017.

²⁴ VALOR ECONÔMICO. *Fundo da Noruega adota padrão ético para investir*. Publicado em 29.09.2009. Disponível em: <<http://www.responsabilidadesocial.com/noticias/o-que-deu-na-midia-edicao-82/>>. Acesso em: 11 out. 2017.

²⁵ O Fundo Soberano Norueguês investe, entre outras, nas seguintes empresas brasileiras: AES Tiete Energia S.A., Ambev S.A., Arezzo Industria e Comercio S.A., Banco ABC Brasil S.A., Banco Bradesco S.A., Banco do Brasil S.A., Banco Santander Brasil S.A., BM&FBovespa S.A. – Bolsa de Valores Mercadorias e Futuros, Braskem S.A., BRF S.A., CCR S.A., Centrais Elétricas Brasileiras S.A., Cia Brasileira de Distribuição, Cia de Gás de São Paulo – COMGAS, Cia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo, Cia de Transmissão de Energia Elétrica Paulista, Cia Energética de São Paulo, Cielo S.A., Cosan SA. Indústria e Comércio, CPFL Energias Renováveis S.A., CPFL Energia S.A., Direcional Engenharia S.A., Energias do Brasil S.A., Eletropaulo Metropolitana Eletricidade de São Paulo S.A., Embraer S.A., Gol Linhas Aéreas Inteligentes S.A., Grendene S.A., Guararapes Confecções S.A., Itaú Unibanco Holding S.A., JBS S.A., Light S.A., Lojas Americanas S.A., Mahle-Metal Leve S.A., Marfrig Global Foods S.A., Marisa Lojas S.A., MRV Engenharia e Participações S.A., Natura Cosméticos S.A., Paranapanema S.A., Petróleo Brasileiro S.A., Raia Drogasil S.A., Renova Energia S.A., Rumo Logística Operadora Multimodal S.A., Suzano Papel e Celulose S.A., Telefonica Brasil S.A., TIM Participações S.A., Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais S.A., Vale S.A., Via Varejo S.A. A relação completa das empresas brasileiras nas quais o Fundo Soberano Norueguês possui investimentos encontra-se disponível no respectivo sítio eletrônico: <<https://www.nbim.no/en/the-fund/holdings/?fullsize=true>>. Acesso em: 11 out. 2017.

²⁶ Ressalta-se que a Petrobrás (Petróleo Brasileiro S.A.), em razão de recomendação do Conselho de Ética do Fundo Soberano Norueguês, encontra-se sob observação para fins de exclusão da carteira de investimentos do Fundo por causa do “risco de corrupção grave”. Disponível em: <<https://www.nbim.no/en/responsibility/exclusion-of-companies/>> e <<https://www.nbim.no/en/transparency/news-list/2016/>>

Destaca-se, ilustrativamente, a “lista suja” elaborada pelo Ministério do Trabalho, contendo os dados dos empregadores que exploram trabalho em condição análoga à de escravo,²⁷ bem como o Observatório Digital do Trabalho Escravo no Brasil, desenvolvido pelo Ministério Público do Trabalho em parceria com a OIT.²⁸ As informações relativas às empresas brasileiras que exploram trabalho em condições análogas à de escravo poderiam ser fornecidas ao Fundo Soberano Norueguês, a fim de que tais empresas não sejam incluídas na carteira de investimentos do Fundo, ou, caso dela façam parte, para que sejam excluídas, com a consequente inclusão na “lista suja” mantida pelo Fundo.

5 Conclusão

O fortalecimento, a ampliação e a efetividade dos direitos fundamentais trabalhistas, em especial do emprego em condições dignas, são imprescindíveis para a concretização do desenvolvimento sustentável e da função social da propriedade e da empresa, consagrada pelas ordens jurídicas dos países democráticos.

O modelo de Estado de Bem-Estar Social presente nos países nórdicos, entre os quais a Noruega, é marcado pela baixa desigualdade social e econômica, maior igualdade de gênero e sistemas de bem-estar abrangentes com crescimento econômico muito satisfatório, visto em uma perspectiva de longo prazo, caracterizado pelo dinamismo e inovação. A existência de um forte modelo de Estado de Bem-Estar Social na Noruega está intrinsecamente relacionada às razões da criação, às características, às políticas, aos princípios e ao funcionamento do Fundo Soberano Norueguês.

Com efeito, o Fundo foi criado por diversas razões: para evitar que a riqueza advinda das reservas de petróleo e de gás pudesse afetar negativamente a economia e a

decision-to-place-company-in-the-portfolio-of-the-government-pension-fund-global-under-observation/>. Acesso em: 11 out. 2017.

²⁷ O Ministério Público do Trabalho ajuizou ação civil pública em face da União e do Ministro de Estado do Trabalho (processo n. 0001704-55.2016.5.10.0011), para que, entre outros pedidos, sejam condenados a publicar o Cadastro de Empregadores, com a inclusão de todos os administrados que detenham contra si decisão administrativa final de procedência do auto de infração lavrado pela Fiscalização do Trabalho em virtude da exploração de trabalho análogo ao de escravo desde a data de 01.07.2014, considerando que a última atualização do cadastro ocorreu em junho de 2014. O MM. Juízo da 11ª Vara do Trabalho de Brasília concedeu a liminar, tendo-a confirmado em sede de sentença. Os réus interpuseram recurso ordinário, pendente de julgamento pelo TRT da 10ª Região, sendo esta a situação processual existente no momento em que se finalizou o presente artigo.

²⁸ O Observatório Digital do Trabalho Escravo no Brasil foi criado a partir de uma parceria do Ministério Público do Trabalho com a OIT, tendo sido lançado em 31.05.2017 (<https://observatorioescravo.mpt.mp.br>). O Observatório reúne de maneira integrada o conteúdo de diversos bancos de dados e relatórios governamentais sobre o tema. A partir de uma interface intuitiva e do cruzamento de informações socioeconômicas, a plataforma contextualiza a escravidão contemporânea, a fim de contribuir para a atuação de gestores públicos, sociedade civil, pesquisadores e jornalistas, principalmente no desenvolvimento de políticas públicas que fortaleçam o combate ao trabalho escravo contemporâneo. O observatório foi criado pelo Smart Lab de Trabalho Decente, uma parceria do MPT com a OIT. Entre 1995 e 2017, mais de 50 mil pessoas foram resgatadas de trabalho em condições análogas à escravidão no Brasil. In: MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. MPT e OIT lançam Observatório Digital do Trabalho Escravo. Disponível em: <

sociedade do país; para evitar os custos potenciais de curto prazo de receitas flutuantes para a estabilidade macroeconômica; para assegurar que as gerações futuras possam também se beneficiar das riquezas advindas dos recursos naturais; e para custear as despesas de manutenção de um Estado de Bem-Estar Social com políticas públicas universais e abrangentes, considerando o aumento da expectativa de vida e a queda da taxa de natalidade, além das previsões futuras de diminuição das reservas de petróleo e de gás. O objetivo, portanto, é garantir o bem-estar das futuras gerações de cidadãos noruegueses.

Tratando-se, atualmente, do maior fundo de riqueza soberano do mundo, o Fundo Soberano Norueguês tem como objetivo explícito integrar investimentos de longo prazo com um compromisso ético duplo: o comprometimento das empresas com princípios de boas práticas de governança corporativa aceitos mundialmente e com a justiça ambiental e social globais.

Nesse sentido, destaca-se a política ética do Fundo, que o leva a excluir determinadas empresas de sua carteira de investimentos, por meio da criação de uma espécie de “lista suja”. Trata-se de companhias que não respeitam os padrões éticos estabelecidos pelo Fundo em consonância com os valores compartilhados pela sociedade norueguesa e com os compromissos assumidos pela Noruega no âmbito do Direito Internacional, inclusive nas Convenções da OIT.

O Governo norueguês vem buscando praticar, em relação às empresas dos países em desenvolvimento, o mesmo nível de vigilância ética aplicado às companhias dos países centrais que constam na cartela de investimentos do Fundo, o que reflete a sua crescente preocupação com os padrões trabalhistas, a corrupção e os danos ambientais nos mercados emergentes.

Atualmente há cerca de 128 empresas brasileiras que recebem investimentos do Fundo Soberano Norueguês. Nesse sentido, mostra-se de grande importância o fornecimento de informações –, pelo Ministério Público do Trabalho, pelo Ministério do Trabalho, pela OIT, pela Justiça do Trabalho, por ONGs (v.g., Repórter Brasil), entre outras entidades (como a Comissão Pastoral da Terra) –, quanto ao cumprimento dos direitos fundamentais trabalhistas por parte dessas empresas.

Destaca-se, ilustrativamente, a “lista suja” elaborada pelo Ministério do Trabalho, contendo os dados dos empregadores que exploram trabalho em condição análoga à de escravo, bem como o Observatório Digital do Trabalho Escravo no Brasil, desenvolvido pelo Ministério Público do Trabalho em parceria com a OIT. As informações relativas às empresas brasileiras que exploram trabalho em condições análogas à de escravo poderiam ser fornecidas ao Fundo Soberano Norueguês, a fim de que tais empresas não sejam incluídas na carteira de investimentos do Fundo, ou, caso dela façam parte, para que sejam excluídas, com a conseqüente inclusão na “lista suja” mantida pelo Fundo.

Referências

CLARK, Gordon L.; MONK, Ashby H. B. *The legitimacy and governance of Norway's sovereign wealth fund: the ethics of global investment*. Disponível em <<http://ssrn.com/abstract=1473973>> Acesso em 11 out. 2017.

DALLEGRAVE NETO, José Afonso. Compromisso social da empresa e sustentabilidade: aspectos jurídicos. *Revista LTr*, São Paulo, LTr, vol. 71, n. 03, p. 346-350, mar. 2007.

HASSON, Roland; VILLATORE, Marco Antonio Cesar. Sustentabilidade: o vetor social. LTr: Suplemento Trabalhista, São Paulo, LTr, ano 44, n. 006/08, p. 23-27, 2008.

KUHNLE, Stein. A globalização e o desenvolvimento das políticas sociais. *O Estado de Bem-Estar Social no Século XXI*. org. Mauricio Godinho Delgado e Lorena Vasconcelos Porto. São Paulo: LTr, 2007.

KUHNLE, Stein. O Estado de Bem-Estar Social nos países nórdicos. *O Estado de Bem-Estar Social no Século XXI*. org. Mauricio Godinho Delgado e Lorena Vasconcelos Porto. São Paulo: LTr, 2007.

Kuhnle, Stein; Hort, Sven; Alestalo, Matti. Lições do modelo nórdico do Estado de Bem-Estar Social e governança consensual. *Revista Direito das Relações Sociais e Trabalhistas*, Brasília, UDF, vol. 3, n. 1, 2017, p. 37-52, jan./jun. de 2017.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. *MPT e OIT lançam Observatório Digital do Trabalho Escravo*. Disponível em <http://portal.mpt.mp.br/wps/portal/portal_mpt/mpt/sala-imprensa/mpt-noticias/56789ca6-b50b-43d5-b945-2f45045af987!/ut/p/z1/rZLLboMwFER_JVmwBJtg8-iORBUiNI8qahO8qQwx4BZsAm7S_H2dqrs2j0r1zibM6J47BgRsABF0z0uquBS01veUuC92BFE8XsAkSpYeDB_t2X0c2aMJ9MD6SzB_RHE0XsHEd6da4PphnARLGC9sQC77nwEBJBeqVRRVIm1YZsKc1HWZgDdtx0RPDaiF B0IqnnPaGxC7nh_k1DUzDDMTOVtsZgHC5qhAGCJMi8D3TqFtzrcgvUm9vkZ5goBnTgi1n1ziTBD-FlzISPUM3rIFig-D1R-hptdWr7v1r7sdCXUBUij2ocDm_xrQ6aNuNpmVemiqKpOLQoLNrdZQZI6vrR0rW Mc6673Tf7FSqu3vDGjAw-FglVKWNbNy2VhZ95unkr0m-iltm6fGd47mWzGfmyQ7OvX-IQyHw0_kEQi_/dz/d5/L2dBIS9nQSEh/> Acesso em 09 out. 2017.

NORGES BANK INVESTMENT MANAGEMENT. *Human rights: expectations towards companies*. Disponível em <<https://www.nbim.no/contentassets/3258fe10181544cc8e02566c7237fa5f/human-rights-expectations-document2.pdf>> Acesso em 11 out. 2017.

VALOR ECONÔMICO. *Fundo da Noruega adota padrão ético para investir*. Publicado em 29.09.2009. Disponível em <<http://www.responsabilidadesocial.com/noticias/o-que-deu-na-midia-edicao-82/>> Acesso em 11 out. 2017.

Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

PORTO, Lorena Vasconcelos. Sustentabilidade social no âmbito do Fundo Soberano Norueguês. In: GOMES, Rafael de Araújo et al. *A responsabilidade social das instituições financeiras e a garantia dos direitos humanos*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 151-167. ISBN 978-85-450-0522-3.

RESPONSABILIDADE SOCIAL E AMBIENTAL DO BNDES

Alessandra Cardoso

1 Introdução

O presente artigo está estruturado em três partes. A primeira parte é dedicada a uma reflexão mais ampla sobre a trajetória recente da incorporação pelo BNDES de políticas para lidar com os impactos sociais e ambientais dos seus financiamentos. Situamos criticamente esta trajetória como parte de um contexto mais amplo, em que o BNDES atua como um banco de governo; em que sua ação estratégica não se dá, de forma explícita e contundente, segundo critérios autonomamente definidos por ele, com base em quaisquer que sejam os parâmetros, econômicos, regionais, sociais e muito menos socioambientais.

Na segunda parte, apresentamos uma visão geral e não exaustiva de como estão estruturadas no BNDES as Políticas Socioambiental e de Responsabilidade Social e Ambiental (PRSA), destacando o que consideramos seus elementos e traços principais, assim como evidenciando, desde a perspectiva do banco, alguns dos seus compromissos e avanços na implementação da PRSA. Ainda nessa parte, apresentamos uma leitura crítica e propositiva dessas políticas considerando alguns dos seus problemas e desafios que consideramos centrais.

A terceira parte, a título de considerações finais, faz uma breve reflexão sobre a importância de se superar “saídas pela tangente” na direção da busca de soluções efetivas e compartilhadas por parte do Estado brasileiro, para que, sob o pretexto de gerar o desenvolvimento, obras e projetos, públicos, privados ou públicos-privados, não produzam, como hoje, severas violações de direitos.

Muitas das informações e reflexões aqui presentes são fruto de acúmulos coletivos de um conjunto de organizações que têm se dedicado a entender, criticar e produzir avanços nas práticas e políticas sociais e ambientais do BNDES.

2 O papel do BNDES como banco de governo e os limites da sua política socioambiental: ontem e hoje

Ao longo de sua história, desde sua criação em 1952 pelo governo Vargas, o papel e grau de relevância assumidos pelo BNDES estão intimamente associados aos projetos para a economia assumidos pelos distintos e sucessivos governos.¹

¹ No final dos anos de 1950 e início dos anos de 1960, o papel do BNDES foi central tanto na elaboração quanto na execução do chamado Programa de Metas do governo de Juscelino Kubitschek, financiando projetos de

Essa questão, embora não esteja diretamente associada à atual Política Socioambiental e Política de Responsabilidade Social e Ambiental (PRSA) do BNDES é importante na medida em que não se compreendem os reais desafios e limites dessas políticas sem considerar que a atuação do banco se dá historicamente em sintonia e como instrumento financeiro de alavancagem de projetos governamentais de incentivo e estímulo a setores considerados por ele estratégicos. Em outras palavras, a ação estratégica do Banco não se dá, de forma explícita e contundente, segundo critérios autonomamente definidos com base em quaisquer que sejam os parâmetros, econômicos, regionais, sociais e muito menos socioambientais.

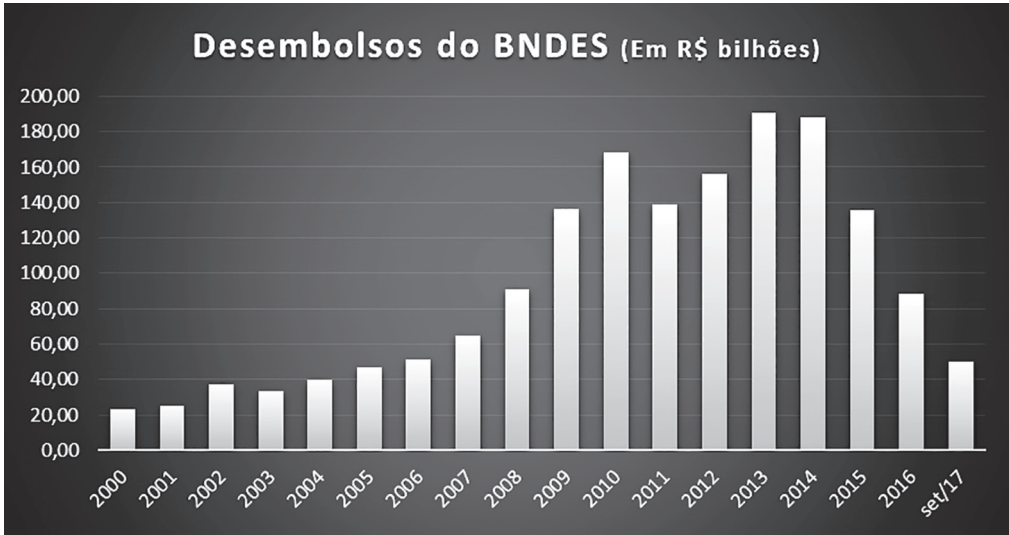
Sobre esse ponto, vale ressaltar que o BNDES é estatutariamente “o principal instrumento de execução da política de investimento do Governo Federal e tem por objetivo primordial apoiar programas, projetos, obras e serviços que se relacionem com o desenvolvimento econômico e social do país numa visão de longo prazo”.

Nos marcos dessa visão estatutária cabem, contudo, práticas e projetos de naturezas políticas distintas, com implicações distintas também, desde a perspectiva tanto dos impactos socioambientais gerados pelos projetos incentivados pelo Banco, quanto da capacidade e “disponibilidade” do banco para dialogar publicamente acerca de suas “escolhas” e práticas. Sobre isso, vale demarcar, sinteticamente, duas visões e projetos políticos emanados pelos distintos governos no poder.

Uma primeira, que se afirmou desde meados dos anos 2000, sob os governos do Partido dos Trabalhadores, quando o Banco se voltou novamente, depois de ser orientado à operacionalização de processos de privatização ao longo dos anos 90, para a ampliação do financiamento à infraestrutura e energia, em especial por meio do incentivo financeiro, via créditos subsidiados, às chamadas “campeãs nacionais”, sob a égide dos Planos de Aceleração do Crescimento (PACs).

Notadamente, a partir da crise de 2008 o banco passou a atuar fortemente com um papel anticíclico, ofertando volumes expressivos e crescentes de crédito, em especial para financiar grandes empresas nos setores de infraestrutura, energia e agropecuária. Grande parte dos novos aportes de crédito do Banco, como é sabido, foram oriundos de capitalizações realizadas pelo Tesouro Nacional, as quais alcançaram R\$452 bilhões e responderam ao longo desses anos por cerca de 50% dos recursos anualmente desembolsados pelo Banco.

energia, rodovias, linhas de transmissão e setores siderúrgico e de papel e celulose. Na década de 1970, sob o comando do regime militar, o BNDES foi central no amadurecimento da indústria de bens de capital, financiando especialmente setores de petroquímica, siderurgia e metalurgia do alumínio, indústrias mecânica e elétrica. O Banco também teve papel distinto, mas estratégico, na década de 1980, sendo levado a operar no salvamento a diversas empresas na crise dos anos de 1980, por meio do BNDESPAR, criado em 1982; e, depois, na década de 1990, operacionalizando o financiamento a processos de privatização de setores como mineração e bancos estaduais.



Fonte: BNDES, elaboração própria.

Revestido do seu mandato estatutário e com volumes de recursos recordes para desembolsar, o BNDES passou a garantir a viabilidade financeira de projetos altamente impactantes social e ambientalmente e com fortes resistências sociais por parte de comunidades atingidas, mas, também, por parte de segmentos sociais nacionais e internacionais comprometidos com a defesa de direitos. A ação nacional e internacional contra a construção da hidrelétrica de Belo Monte e seu financiamento por parte do BNDES foi um marco na crescente associação entre o BNDES e a viabilidade de obras questionadas política e legalmente por seus impactos socioambientais.

Foi nesse contexto que a Política Socioambiental do BNDES passou a adquirir crescente centralidade, tornando-se objeto de reflexões, questionamentos e proposições por parte de movimentos e organizações sociais, grupos étnicos e comunidades que, legitimamente, manifestam sua oposição a projetos de desenvolvimento que embutem irremediáveis impactos ambientais, sociais e territoriais nas localidades onde são implementados.

A experiência da atuação do BNDES no financiamento de grandes obras como Belo Monte mostrou o quanto esse mandato do banco como braço financeiro a serviço de projetos do governo impôs uma limitação estrutural de procedimentos internos de avaliação rigorosa de riscos ambientais, bloqueios à transparência e de gestão desses riscos. Em outras palavras, as escolhas de projetos e prioridades de financiamento, embora estejam ancoradas na robustez técnica e institucional do Banco, sempre foram fortemente alinhadas a visões e estratégias de governo.

O exemplo das grandes hidrelétricas na Amazônia nos é útil para ilustrar esse ponto. A construção da viabilidade técnica, econômica e financeira dos projetos se inicia muito antes do financiamento, com forte protagonismo de órgãos centrais e setorial do governo (Casa Civil, Planejamento e Ministério de Minas e Energia) – em regra, à revelia do Ministério do Meio Ambiente e de órgãos responsáveis pelas questões indígenas e ambientais –, com a intensa participação da empresa estatal de energia (Eletrobras)

e de grandes construtoras. Isso, vale dizer, no contexto dos governos anteriores ao *impeachment* da presidenta Dilma.

Este processo envolve, antes do envio da carta-consulta do projeto ao BNDES, o gasto de milhões de reais com os estudos de inventário, viabilidade e impactos ambientais, além do leilão em si, que também se dá anteriormente ao financiamento e que formaliza um contrato entre o Estado e o empreendedor para a geração e a entrega de energia sob condições e prazos pré-determinados.

Em síntese, a decisão de financiar essas obras não é somente do BNDES, mas do conjunto do governo. O BNDES entra no processo no momento exatamente anterior aos leilões, para apresentar publicamente as condições de financiamento. Informações estas absolutamente estratégicas para viabilizar o próprio leilão e dar os parâmetros para as ofertas entre os concorrentes. Além disso, os prazos estabelecidos nos leilões balizam os projetos e seus cronogramas físicos e financeiros. Com isso, mesmo que sem abrir mão dos procedimentos internos de enquadramento e avaliação dos projetos e inclusive de risco ambiental, a responsabilidade por viabilizar a obra leiloada passa a ser também do BNDES.

Isso explica, em parte, a postura defensiva do Banco de cumprimento estrito e formal da legislação ambiental ou, dizendo de outra forma, sua dificuldade de assumir uma política socioambiental mais autônoma e efetiva.

Sob essa ótica, seria ingênuo acreditar que o Banco construa para si (e que o governo valide) uma política socioambiental robusta e rigorosa o suficiente para barrar projetos como os de grandes hidrelétricas na Amazônia, que apresentam elevados impactos socioambientais, mesmo a despeito do seu duvidoso retorno econômico, como hoje já ficou evidente, assim como os problemas ligados à corrupção.

Adicionalmente, isto ajuda a entender por que o Banco se apegue à prática formalista de checagem das licenças ambientais, repetindo como mantra o discurso de que “não cabe ao Banco fazer o papel dos órgãos ambientais” e que “segue rigorosamente as leis ambientais do País”, discurso repetido também para o financiamento de projetos fora do país.

Assim, uma hipótese plausível é de que a fragilidade da política socioambiental do BNDES não é um reflexo somente da falta de sensibilidade da sua burocracia altamente tecnicizada, que atribuiria importância marginal aos impactos dos investimentos que o Banco financia. Mas, possivelmente, é fruto, também, de uma visão política estratégica das lideranças governamentais, de que sua política não pode ser forte o suficiente para gerar procedimentos que inviabilizem os financiamentos ou que, no decorrer da execução dos projetos, gerem evidências de impactos e exigências adicionais que comprometam o cronograma das obras e dos desembolsos, elevando os custos da obra, os riscos de contestações judiciais fundamentadas em provas geradas pelo processo de financiamento e, com isso também, os riscos de crédito. A falta de transparência do Banco sobre seus procedimentos internos de avaliação de risco ambiental e de monitoramento das exigências ambientais estabelecidas pelos órgãos licenciadores (e, em alguns poucos casos, estabelecidas autonomamente pelo Banco e registradas em contratos) é outro forte indício da sua preocupação em não gerar provas contra os empreendedores das obras que financia e, no limite, contra si mesmo.

Em síntese, na nossa visão, a despeito de relevantes mudanças normativas e institucionais – destaque para a elaboração de guias socioambientais para alguns setores,² de políticas setoriais, iniciadas com a política para o setor da mineração, e de outras mudanças incrementais mais recentes, as quais detalharemos na próxima seção –, a Política Socioambiental do BNDES e sua PRSA seguem, na prática, essencialmente focadas na exigência de cumprimento formal da legislação ambiental e trabalhista.

No cenário do atual governo, as questões acima colocadas tornam-se ainda mais preocupantes na medida em que estão em curso mudanças importantes no papel e mandato do BNDES no “financiamento ao desenvolvimento” e na própria visão do que vem a ser “desenvolvimento”, as quais têm fortes implicações potenciais nas políticas aqui em foco.

Se nos governos passados a visão “desenvolvimentista” foi acompanhada por um pacote de projetos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), muitos dos quais, como Belo Monte, com viabilidade econômica questionável e impactos sistêmicos desconsiderados, no atual governo a situação se anuncia ainda mais crítica. Os novos grandes projetos que o governo em exercício busca viabilizar passam a ser embalados pelo pacote do Programa de Parcerias e Investimentos (PPI). Nesse programa, ao lado da retomada dos processos de privatização a toque de caixa, o governo busca estimular novos investimentos, essencialmente a cargo do setor privado, prometendo para tanto agilizar e reduzir custos de processos de licenciamento, sejam eles setoriais ou ambientais. A intenção está explícita na Lei nº 16.680/17 que cria o PPI, segundo a qual os projetos validados pelo programa contam com a garantia de “prioridade nacional” e agilidade na liberação de licenças:

Art. 17. Os órgãos, entidades e autoridades estatais, inclusive as autônomas e independentes, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com competências de cujo exercício dependa a viabilização de empreendimento do PPI, têm o dever de atuar, em conjunto e com eficiência, para que sejam concluídos, de forma uniforme, econômica e em prazo compatível com o caráter prioritário nacional do empreendimento, todos os processos e atos administrativos necessários à sua estruturação, liberação e execução.

§1º Entende-se por liberação a obtenção de quaisquer licenças, autorizações, registros, permissões, direitos de uso ou exploração, regimes especiais, e títulos equivalentes, de natureza regulatória, ambiental, indígena, urbanística, de trânsito, patrimonial pública, hídrica, de proteção do patrimônio cultural, aduaneira, minerária, tributária, e quaisquer outras, necessárias à implantação e à operação do empreendimento.

§2º Os órgãos, entidades e autoridades da administração pública da União com competências setoriais relacionadas aos empreendimentos do PPI convocarão todos os órgãos, entidades e autoridades da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, que tenham competência liberatória, para participar da estruturação e execução do projeto e consecução dos objetivos do PPI, inclusive para a definição conjunta do conteúdo dos termos de referência para o licenciamento ambiental.

Por sua vez, o BNDES passa, neste novo cenário, por transformações estruturais. Nos governos passados lhe foi colocado o papel de viabilizador do financiamento de

² Guias socioambientais construídos pelo Banco: Soja, Sucroenergético, Água e Esgoto, Pecuária Bovina de Corte.

grandes obras, levadas a cabo em grande parte pelas grandes construtoras brasileiras, hoje altamente debilitadas por investigações de processos de corrupção. No governo atual, o BNDES vem sendo progressivamente desconstruído no seu papel de financiador de longo prazo, tanto por mudanças legais que alteraram a taxa de juros (Taxa de Juros de Longo Prazo) que garantia sua capacidade de financiar com custo abaixo das elevadas taxas de juros de mercado, quanto pelo processo de descapitalização, com sucessivas devoluções de recursos ao Tesouro, que lhe garantia um elevado nível de desembolsos.³ Adicionalmente, o BNDES passa a assumir outro papel, articulado ao PPI: de estruturador de projetos. Esse novo mandato já está mais claramente identificado nos processos de privatização de empresas estatais, federais e estaduais, mas também em novas e na renovação de concessões. Em síntese, sob a égide do PPI, o BNDES assumiria o papel de “estruturação de projetos que visem atrair a parceria privada, identificando oportunidades e conduzindo o processo desde a fase de estudos e modelagem até a assinatura do contrato de concessão entre os governos estaduais e concessionárias”.

Embora seja dito nas entrelinhas que os projetos, em especial os novos projetos, seguirão o fluxo normal de análise socioambiental com base na atual PRSA do Banco, fica evidente no discurso, na redação da Lei do PPI e, também, na articulação de forças no governo e no Congresso Nacional que está em curso a tentativa de desconstrução da legislação socioambiental, na direção exatamente de agilizar e tornar menos “custosos” processos de emissão de licenças como forma de atrair novos investimentos, notadamente na área de infraestrutura.

Uma das medidas legislativas que está em tramitação é a criação de uma Lei Geral do Licenciamento. Sob o pretexto de destravar investimentos, a intenção é retirar critérios e parâmetros para orientar a ação dos órgãos estaduais de meio ambiente e reduzir brutalmente o mandato e a capacidade do poder público para avaliar, mitigar e compensar os impactos ambientais que são sempre inerentes aos grandes empreendimentos.

Tais questões, embora extrapolem o escopo da Política Socioambiental e da PRSA do BNDES, precisam ser levadas em consideração em uma reflexão atual sobre seus limites e potencialidades.

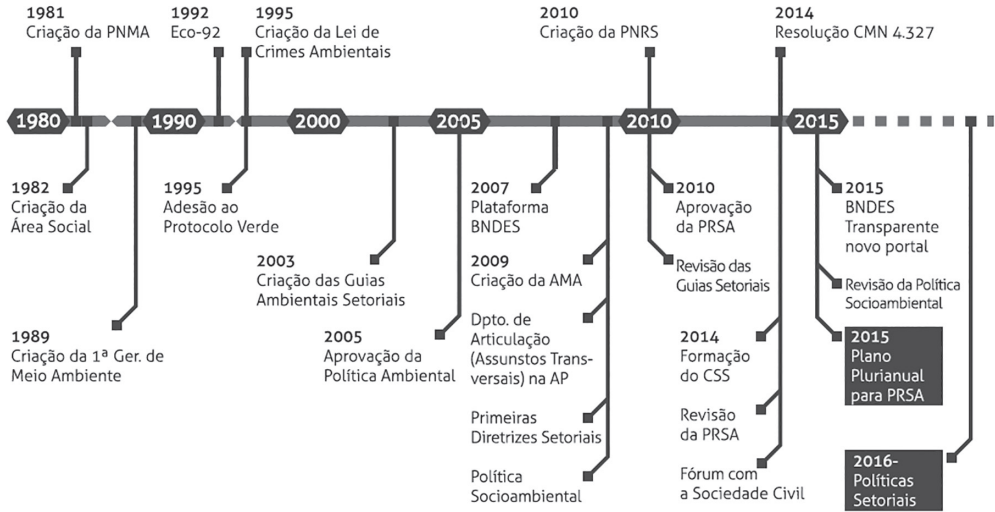
3 As Políticas Socioambiental e PRSA do BNDES: entre a norma e a prática

Formalmente estabelecida em 2010, a PRSA faz parte de um processo de acúmulos do Banco, assim como também de acúmulos de outras instituições financeiras, em especial multilaterais, que resultaram na criação de mecanismos de avaliação socioambiental e de gestão de riscos associados aos impactos gerados por projetos financiados. Não menos relevante no processo de construção dessa política foram as críticas e pressões de organizações e movimentos sociais, tanto sobre as escolhas políticas que viabilizaram grandes projetos e seus financiamentos pelo Banco, quanto em relação às políticas e

³ Entre 2016 e 2017 o BNDES devolveu ao Tesouro R\$150 bilhões (R\$100 bilhões em 2016 e R\$50 bilhões em 2017). Em 2018 está prevista a devolução de mais R\$130 bilhões. Segundo fontes de funcionários do Banco, essa devolução praticamente inviabilizaria a continuidade de desembolsos de operações já contratadas.

práticas utilizadas pelo banco para realizar a análise e o monitoramento de impactos socioambientais gerados por seus financiamentos.

A linha do tempo produzida por Teixeira e Pimentel (2016) e reproduzida a seguir é ilustrativa de alguns dos marcos da trajetória do banco na construção da sua PRSA, a qual define e formaliza princípios, diretrizes, governança e instrumentos da gestão socioambiental aplicada às operações financiadas diretamente pelo BNDES.



Não cabe no escopo deste artigo detalhar esse processo de construção,⁴ mas apenas evidenciar dois aspectos. O primeiro, topicamente, diz respeito ao reconhecimento de que tal trajetória reflete avanços e tentativas de responder tanto às permanentes e sucessivas críticas à atuação socioambiental do Banco, quanto às mudanças institucionais e de políticas emanadas de um conjunto mais amplo de Instituições de Financiamento do Desenvolvimento (IFD). Nesse último ponto vale dizer que tais mudanças foram, notadamente, impulsionadas pelas Instituições Financeiras Multilaterais (em especial o Banco Mundial) que há décadas são alvo do escrutínio de grupos comprometidos com a denúncia de impactos socioambientais e com a proposição de políticas de salvaguardas socioambientais. Nos termos definidos por Borges (2016):

Pelo menos desde a década de 80, a fórmula amplamente adotada por IFDs, especialmente por BMDs, para a incorporação de variáveis socioambientais e de direitos humanos à sua missão e às suas atividades foi a construção de requisitos para a concessão de empréstimos atrelados à observância de normas socioambientais. Esses critérios foram evoluindo paulatinamente ao ponto de hoje constituírem, ao menos nos BMDs, um sofisticado e imbricado conjunto de requerimentos direcionados aos tomadores para que sejam realizadas avaliações de impactos, planos de ação e medidas compensatórias previamente, concomitantemente e mesmo após os desembolsos. Tais requisitos, normalmente insculpidos em políticas operacionais, são conhecidos no mundo do financiamento do desenvolvimento por 'salvaguardas'. (Borges, 2016:28)

⁴ Uma boa síntese é feita no estudo de citado de Teixeira e Pimentel (2016).

O segundo, para o qual nos propomos uma descrição mais detida, de detalhamento do funcionamento, a partir da perspectiva do BNDES, da operacionalização de sua Política Socioambiental, formalizada em 2009 e depois em 2010 incorporada como parte da sua chamada Política de Responsabilidade Social e Ambiental (PRSA). Feito isso, na segunda parte deste mesmo tópico, faremos uma síntese dos limites e desafios dessa Política desde os acúmulos de um conjunto de organizações que têm se dedicado nos últimos anos ao monitoramento destas políticas.

A *Política Socioambiental* do Banco estabelece diretrizes, normas e parte dos procedimentos operacionais a serem executados na concessão de crédito. Em síntese, ela define procedimentos para enquadramento, análise, aprovação, contratação e acompanhamento dos projetos apoiados. Algumas informações sintéticas nos são úteis para sua compreensão desde a narrativa do Banco.

Na fase do *enquadramento*, são utilizadas informações prestadas pela empresa, as quais estão organizadas em dois questionários, um sobre as práticas e políticas da empresa relativa a questões socioambientais (QASE) e outro sobre o projeto (QASP).⁵ Entre as informações solicitadas pelo Banco no primeiro questionário estão, por exemplo, a formalização de compromissos e políticas de responsabilidade socioambiental da empresa como Política de Direitos Humanos, Política de Saúde e Segurança no Trabalho, a adesão a iniciativas ou pactos setoriais ou globais relacionados ao tema da sustentabilidade. Entre as informações relativas ao projeto, segundo questionário, estão questões sobre a localização do empreendimento – por exemplo, no interior de Unidades de Conservação, entorno de Terras Indígenas – se o projeto prevê plano de contingência/emergência em relação a riscos e impactos socioambientais, entre outras.

Também nessa fase são levantadas pelo Banco informações sobre a empresa com base em consultas a listas públicas e outros meios oficiais sobre práticas de trabalho análogo à escravidão, crimes ambientais, áreas embargadas pelo IBAMA. No caso de alguns setores – a exemplo de mineração, infraestrutura, pecuária bovina, resíduos sólidos –, são solicitadas informações adicionais, e declarações, nas fases de enquadramento e análise. Voltaremos a esse ponto.

As informações, assim reunidas, subsidiam o enquadramento dos projetos segundo seu risco ambiental, o qual é definido, de forma similar a outros Bancos de Desenvolvimento e Instituições Financeiras,⁶ em categorias⁷ de risco de impacto adverso sendo:

Categoria A: Atividade intrinsecamente relacionada a riscos de impactos ambientais significativos ou de alcance regional. O licenciamento requer estudos de impactos, medidas preventivas e ações mitigadoras;

Categoria B: Atividade envolve impactos ambientais mais leves ou locais e requer avaliação e medidas específicas;

Categoria C: Atividade não apresenta, em princípio, risco ambiental significativo.

⁵ As informações estão organizadas em dois questionários, que são parte do roteiro de consulta prévia eletrônica, disponível no *site* do banco desde junho de 2016.

⁶ Notadamente aquelas signatárias dos Princípios do Equador, ao qual o BNDES não aderiu até o momento.

⁷ Vale destacar que em 2015 48% dos projetos (em valor) na carteira do Banco estavam enquadrados na categoria A, 41% na categoria B e 11% na categoria C.

Ainda nesta fase são elaboradas pelo banco eventuais recomendações sociais e ambientais para as fases de análise e acompanhamento da operação. Segundo o Banco, no caso de projetos de maior risco ambiental (categoria A), são feitas análises adicionais sobre impactos e maturidade da gestão socioambiental da empresa, as quais podem implicar a adoção de medidas mitigadoras.

Na prática, para esses projetos, o Banco adota um procedimento padrão de inclusão no contrato do financiamento de um “subcrédito social” concedido na forma da chamada linha “Investimentos Sociais das Empresas (ISE)”⁸ que, em teoria, destina-se a investimentos adicionais aos exigidos no processo de licenciamento e voltados para mitigar impactos negativos e potencializar impactos positivos, sejam eles relativos ao entorno impactado pelos projetos.

A *Política de Responsabilidade Social e Ambiental do Banco (PRSA)*, por sua vez, possui um escopo mais amplo e dela fazem parte a Política Socioambiental, os guias socioambientais, a política operacional de Investimentos Sociais das Empresas (Linha ISE) e, mais recentemente, as políticas Socioambientais Setoriais que tiveram início com Política Socioambiental para o Setor de Mineração, formalizada em 2016.

Embora a formalização da PRSA tenha se dado em 2010, é a partir de 2014, com a publicação da Resolução do Conselho Monetário Nacional (Resolução CMN nº 4.327 de abril de 2014⁹) obrigando as instituições financeiras à construção de PRSA e Planos para sua implementação, que o Banco a formula com maior clareza, detalhando seus componentes, instrumentos e estruturando seu Plano de implementação. Esse processo, vale dizer, produziu mudanças internas com a constituição de uma governança com o objetivo de responder à exigência da referida Resolução. Assim, em junho de 2014, foi criado um Comitê de Sustentabilidade Socioambiental (CSS), com o “objetivo de promover a integração das dimensões social e ambiental nas políticas, processos, práticas e procedimentos da instituição, em linha com a PRSA”.¹⁰ Em 2015 foi aprovado pela Diretoria e pelo Conselho de Administração do BNDES o chamado “Plano Plurianual de Implementação e Monitoramento da PRSA” para o período de 2015-2017.

⁸ Essa linha ISE existe desde 2006 e na sua atual configuração ela apoia ações: 1) no âmbito da empresa; neste caso para “implantar ou aprimorar sistemas de gestão ambiental, social, de saúde e/ou de segurança do trabalho tanto dos Beneficiários como das empresas de sua cadeia de fornecimento e distribuição; ou viabilizar investimentos sociais, complementares às obrigações legais, voltados para os funcionários dos Beneficiários (incluindo dependentes e familiares), bem como para empregados das empresas de sua cadeia de fornecimento e distribuição ou clientes”; 2) no âmbito da comunidade, o foco da linha é “atender populações expostas a algum tipo de risco social, tanto localizadas no entorno do projeto econômico ou em áreas de influência geográfica das empresas, quanto distribuídas nacionalmente, não necessariamente associadas a iniciativas empresariais ou áreas de influência da empresa”.

⁹ Essa Resolução dispõe sobre a responsabilidade socioambiental de instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil e prescreve como obrigação o estabelecimento de uma Política de Responsabilidade Social e Ambiental (PRSA) e de um plano de ação visando à sua implementação. A Resolução também determina que seja mantida estrutura de governança compatível com o porte da instituição, a natureza do seu negócio e a complexidade dos produtos oferecidos, para assegurar o cumprimento das diretrizes da PRSA e viabilizar a execução e monitoramento das ações contidas no plano de ação. A supervisão cabe ao Banco Central.

¹⁰ Um maior detalhamento do escopo da PRSA e do Plano pode ser visto nos documentos oficiais do BNDES no link: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/quem-somos/responsabilidade-social-e-ambiental/o-que-nos-orienta/politicas/plano-implementacao-prsa>>.

O referido Plano estabelece para o triênio cinco frentes¹¹ de trabalho e 45 entregas de curto, médio e longo prazos.

Mudanças na gestão do Banco, a partir de junho de 2016, foram acompanhadas de alterações organizacionais com efeitos, também, sobre a governança da PRSA, cabendo aqui destacar a reorganização de áreas e diretorias com a criação de uma Área de Gestão Pública e Socioambiental (AGS), resultado da agregação da Área Social e Área de Meio Ambiente.¹²

Em dezembro de 2016, foi publicado pelo Banco um primeiro balanço do referido Plano.

Para os objetivos do presente artigo, cabe destacar três pontos que nos parece particularmente relevantes do balanço, na medida em que dialogam com questões que foram, reiteradamente, alvo de críticas por parte de organizações sociais, que, ao longo de 2014 e 2015, estabeleceram canais de diálogo com Banco sobre sua Política Socioambiental.

O primeiro, diz respeito ao compromisso de formalização do “conceito de risco socioambiental para o BNDES” e sua integração como parte da gestão corporativa de riscos. Sobre esse ponto, vale dizer que, embora o balanço apresentado pelo BNDES afirme que foram conseguidos avanços neste tema, não é apresentado o conceito no documento, tampouco é identificado no site do banco e localizado nos relatórios mais recentes de Relatórios de Gerenciamento de Riscos, cuja última versão é de junho de 2017, qualquer menção ao risco socioambiental.

O segundo diz respeito à implementação e monitoramento da chamada linha ISE acima descrita. Sobre esse ponto, a avaliação do Banco registra como avanços a revisão da governança dessa linha com a criação do Subcomitê da Linha de Investimentos Sociais de Empresas (SISE), com subordinação ao CSS e, também, na operacionalização da linha com criação de um “Roteiro Básico para Apresentação de Projetos de Investimentos Sociais de Empresas” e de possíveis indicadores de eficácia e de efetividade.

O terceiro diz respeito à incorporação, na Política Socioambiental, de capítulo específico para projetos de apoio à exportação com a inclusão de classificação de risco socioambiental dos projetos e a previsão de contratação de serviço de consultoria para avaliação de impactos socioambientais de empreendimentos.

¹¹ São elas: 1) Alinhamento Estratégico e Gestão da Implementação da PRSA, com foco no fortalecimento da governança do BNDES para o tema sustentabilidade; 2) Diálogo e Prestação de Contas, com foco na implementação de melhorias e inovações em processos e atividades de diálogo e prestação de contas; 3) Atuação Finalística, que prevê tanto ações relacionadas às práticas, procedimentos, metodologias e controles internos adotados no fluxo de concessão de apoio financeiro quanto àquelas relativas ao processo de desenvolvimento, monitoramento, revisão e avaliação de produtos financeiros do BNDES relacionados ao desenvolvimento social e ambiental; 4) Liderança, cultura e aprendizado cujo foco é disseminação de conhecimento, sistematização de ações de capacitação e desenvolvimento de empregados e lideranças da instituição na temática; 5) Administração-Organizacional, que prevê a incorporação, nas atividades administrativas do BNDES, de conceitos relacionados à sustentabilidade como, por exemplo, certificação de instalações, inventário de carbono e atuação em seu entorno.

¹² Uma boa síntese dos acúmulos, críticas e sugestões construídas neste processo de diálogo estão sistematizadas no livro *Política socioambiental do BNDES: presente e futuro*, disponível em: <<http://www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/livros/2015/politica-socioambiental-do-bndes-presente-e-futuro/view>>.

Por fim, em maio de 2017, o Conselho de Administração do BNDES aprovou a versão atualizada do Plano Plurianual da PRSA repactuando prazos e adequando o Plano à nova estrutura organizacional.¹³

3.1 Entre a norma, a prática

Apresentamos acima uma visão geral e não exaustiva de como estão estruturadas no BNDES as Políticas Socioambiental e de Responsabilidade Social e Ambiental, destacando o que consideramos seus elementos e traços principais, assim como evidenciando, desde a perspectiva do banco, alguns dos seus compromissos e avanços na implementação da PRSA.

Essa visão mais geral e institucional deixa evidente que, de fato, há um processo em curso de aperfeiçoamento das práticas e políticas do Banco no tratamento das questões sociais e ambientais subjacentes aos projetos por ele financiados. Assim como é notório o papel indutor do Banco Central, por meio da já citada resolução, para um maior disciplinamento normativo e de governança no tratamento dessas questões por parte das instituições financeiras, entre elas o BNDES.

É necessário, contudo, uma leitura mais crítica e propositiva dessas questões para a qual nos apoiaremos em acúmulos de debates entre organizações sociais atentas à questão, na experiência de diálogos dessas organizações com o Banco e em estudos de avaliação dessas políticas.

Um *primeiro* aspecto é sobre os limites estruturais destas políticas no que diz respeito a sua efetiva capacidade de barrar financiamentos com elevados e irreversíveis impactos socioambientais.

O BNDES afirma publicamente em seu *site* que nas etapas de análise mais detalhada do projeto, pode optar por não aceitar a operação, em função de eventuais aspectos negativos que possam incidir sobre a imagem ou reputação do Banco. Contudo, a experiência recente de financiamentos a grandes obras com impactos elevados e cumulativos, muitos deles fragilmente avaliados e mitigados pelos processos de licenciamento e passíveis de inúmeras disputas judiciais, mostra que a decisão de financiar está posta em outras alçadas do poder governamental, acima do BNDES. Em outras palavras, na linha já defendida na primeira parte do presente artigo, o BNDES opera como um braço financeiro a serviço das estratégias e prioridades definidas pelo governo e faz parte de arranjos e planejamentos em grande parte anteriores à estruturação dos financiamentos a cargo do BNDES. Isso significa, na prática, que o papel de filtragem de projetos com base em critérios mais elevados de responsabilidade socioambiental e de risco reputacional não estão dentro das margens de manobra e escolha do Banco.

Como já dito, estão em curso, no atual contexto, modificações significativas no BNDES com esvaziamento da sua capacidade de financiamento em função tanto da eliminação progressiva do diferencial de juros que era garantido pela existência da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) quanto pelo fim das capitalizações pelo Tesouro e sucessivas devoluções de recursos ao Tesouro. Contudo, mesmo com aparentemente baixa capacidade esperada de financiamento de novos projetos, o fato é que o banco

¹³ Para uma visão mais aprofundada das mudanças recentes na gestão da PRSA, ver TEIXEIRA; PIMENTEL, 2017.

continua, até onde podemos ver, assumindo um papel estratégico na estrutura de viabilidade de grandes projetos com alto potencial de impacto, como infraestrutura, energia e mineração em áreas ambiental e socialmente muito sensíveis. Como já discutido na primeira parte deste artigo, insinua-se no presente contexto um papel do BNDES de estruturador de projetos, seja de privatização, seja de novos projetos denominados correntemente *greenfield*. Portanto, em qualquer contexto, uma política socioambiental robusta deveria significar uma capacidade estrutural e institucional, de difícil operacionalização em função do caráter do Banco e do seu papel e lugar nas estratégias de investimento priorizadas pelos governos, de barrar projetos em função de seus impactos socioambientais e de risco reputacional.

Um *segundo* refere-se às inúmeras fragilidades dessas políticas desde a perspectiva de sua operacionalização. Sobre essa ótica, são muitos os aspectos que devem ser evidenciados. Apontamos aqui alguns deles que consideramos, se não principais ou prioritários, elucidativos da dimensão do desafio rumo às políticas mais robustas e efetivas, mesmo que a despeito dos seus limites mais estruturais.

Na *fase de enquadramento* são evidentes fragilidades já identificadas há alguns anos e que permanecem no quadro de revisão da PRSA. A fase de levantamento de informações pelo BNDES, a despeito de mudanças pontuais nos questionários socioambientais, apresenta fragilidades importantes. Uma delas é seu caráter declaratório, o que significa que o cliente interessado na concessão do empréstimo é a principal fonte das informações coletadas que são fundamentais para avaliar as condições socioambientais de clientes e empreendimentos. Essa situação impõe, em respeito ao dever de diligência que possui ao estar na condição de ente financiador de projetos potencialmente impactantes, que o banco procure outras fontes de informação relativas aos mesmos fatos, para poder realizar uma análise de risco socioambiental de forma consistente. Ademais, parte das informações solicitadas são insuficientes para uma real avaliação de potenciais conflitos fundiários e sociais nas áreas onde se localizam os empreendimentos. Por exemplo, no questionário, a pergunta relativa à localização no entorno de Terras Indígenas, meramente declaratório, não leva em consideração a complexidade dos processos de demarcação e titulação e os inúmeros conflitos resultantes da incapacidade de o Estado brasileiro garantir os direitos assegurados na Constituição brasileira de 1988 aos povos indígenas e, dessa forma, não realiza checagens para averiguar os inúmeros casos de sobreposições e conflitos envolvendo terras indígenas ainda não tituladas.

A fragilidade dos procedimentos utilizados pelo Banco tem, assim, facilitado a aprovação de financiamentos para empreendimentos localizados no interior de terras indígenas, ou nas suas proximidades, sem considerar seus impactos socioambientais, gerando, além de violação de direitos, forte insegurança jurídica e risco reputacional:

É o caso de usinas sucroalcooleiras envolvidas na exploração irregular de terras indígenas da etnia Guarani no estado de Mato Grosso do Sul, cuja regularização é reivindicada de longa data. Uma parte das terras do povo Guarani foi ocupada irregularmente por plantações de cana. A maior e mais conhecida delas é a terra denominada Guyraroká, no município de Caarapó (MS), onde fazendeiros ocupantes arrendam terras para a Raizen/Nova América, usina pertencente ao grupo Cosan/Shell. O outro caso é o da terra indígena Jatayvary, no município de Ponta Porã (MS), ocupada por cinco fazendas que arrendam

um total de 712,2 hectares para a usina Monte Verde. Até meados de 2011, as usinas financiadas pelo BNDES utilizavam a cana produzida ilegalmente nestas terras indígenas. Esta situação de ilegalidade apenas foi revertida a partir da atuação do Ministério Público Federal. Evidentemente, esse tipo de empreendimento, marcado por ilegalidades, deve ser descartado pelo BNDES logo numa fase inicial de triagem de propostas de projetos. Bastaria uma melhor qualificação da carta de consulta, com a verificação de informações declaradas pelo interessado sobre a situação fundiária e da existência de conflitos sobre direitos de acesso aos recursos naturais, inclusive em consulta com a FUNAI. (Garzon et al: 2015;128)

Na *fase de contratação*, as fragilidades se expressam claramente nas cláusulas sociais e ambientais que são, em geral, padronizadas. Tais fragilidades estão explícitas mesmo nos contratos de empreendimentos duplamente averiguados com base na Política Socioambiental e em guias setoriais, como é o caso da pecuária bovina e de corte. Nesse caso, o guia setorial estabelece a necessidade de checagem de informações adicionais na fase de enquadramento e análise dos projetos, muitas das quais buscam estabelecer procedimentos e checagem de informações dos fornecedores diretos do empreendimento com vistas a barrar fornecedores que tenham envolvimento com práticas de trabalho análogo à escravidão, discriminação de raça ou de gênero, trabalho infantil, invasão de Terras Indígenas, desmatamento ilegal, conflitos agrários e grilagem.

Contudo, em todos os casos, o Banco somente exige que o empreendimento *declare* que mantém o cadastro sobre seus fornecedores e, ademais, é explícito na orientação de que o monitoramento de fornecedores diretos deve considerar tais práticas para fins de suspensão de fornecedores apenas se houver *sentença transitada em julgado*. Esse padrão de exigência, por sua vez, é repetido nos contratos de financiamento.

Solicitações Setoriais: Pecuária Bovina (versão 15/09/2016)

Para projetos relativos à pecuária bovina, será solicitada Declaração da Proponente na Etapa de Análise, firmada por seus representantes legais, na qual ela deve *declarar* que:

1. (...)

2. todas as unidades industriais possuem, em funcionamento, sistema implementado com procedimentos para a compra de gado, no qual estão incluídos como fornecedores diretos apenas aqueles que, após sua avaliação, comprovaram o cumprimento das seguintes condições:

2.1 não estarem inscritos no Cadastro de Empregadores que tenham mantido trabalhadores em condições análogas à de escravo, instituído pela Portaria Interministerial nº 2, de 12.5.2011, do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República;

2.2 não terem sido, os fornecedores diretos ou seus dirigentes, condenados por *sentença transitada em julgado* ou ato administrativo, exarada por entidade oficial, em decorrência de suas atribuições legais, pela prática de atos que infrinjam a legislação de combate à discriminação de raça ou de gênero, ao trabalho infantil e ao trabalho escravo;

2.3 não estarem incluídos na lista de áreas embargadas mantida pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), nos termos do Decreto 6.321, de 21.12.2007 e do Decreto 6.514, de 22.7.2008;

2.4 não terem sido, os fornecedores diretos ou seus dirigentes, condenados por *sentença transitada em julgado* por invasão em terras indígenas de domínio da União, nos termos do art. 20 da Lei 4.947, de 6.4.1966, conforme informações divulgadas pelos órgãos oficiais competentes;

2.5 não terem sido, os fornecedores diretos ou seus dirigentes, condenados por *sentença penal transitada em julgado* envolvendo conflitos agrários, conforme informações divulgadas pelos órgãos oficiais competentes;

2.6 não terem sido, os fornecedores diretos ou seus dirigentes, condenados por *sentença transitada em julgado* por quaisquer atos que caracterizem a falsidade ou violência na obtenção de título de posse ou propriedade de terras (“grilagem”), sejam estas públicas ou privadas, conforme informações divulgadas pelos órgãos oficiais competentes;

2.7 não terem sido, os fornecedores diretos ou seus dirigentes, condenados por *sentença transitada em julgado* pelas infrações penais relativas a desmatamento previstas na Lei 9.605, de 12.2.1998, conforme informações divulgadas pelos órgãos oficiais competentes;
(...)

Juridicamente, ao mesmo tempo em que o BNDES registra obrigações socioambientais do empreendedor, só toma providências objetivas de interrupção de financiamentos em casos de sentenças judiciais em última instância. Esse padrão de relacionamento do Banco com empresas que financia evidencia uma postura defensiva (evasiva e tangencial) e não, como supõe seu discurso, uma prática proativa de responsabilidade social e ambiental.

Frente a esse quadro e com elevado risco reputacional, o BNDES pode ser facilmente identificado como banco que financia empreendimentos envolvidos com prática de trabalho análogo à escravidão. Levantamento realizado pelo *site* Investimentos e Direitos na Amazônia, do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) comparou os CNPJs presentes na lista suja do trabalho escravo com os registrados no *site* do BNDES como tendo obtido empréstimos. Os dados mostraram que entre os anos 2000 e 2016 quase R\$90 milhões foram para empresas e pessoas físicas que integram a Lista Suja do Trabalho Escravo nos estados da Amazônia Legal.¹⁴

Na *fase de monitoramento*, um tema recorrentemente avaliado de forma crítica por parte de organizações sociais tem sido o crônico déficit de informações sobre o andamento dos projetos financiados e os impactos por eles causados, o que acaba por gerar riscos financeiros e legais ao próprio banco. A dependência praticamente exclusiva do banco em relação ao empreendedor como fonte de informações de monitoramento de impactos deixa o BNDES extremamente vulnerável em termos de sua corresponsabilidade pelos danos ambientais de empreendimentos financiados, conforme estabelecido pela Lei nº 6.938/81. Assim, apesar de não existirem declarações oficiais por parte do Banco reconhecendo as dificuldades geradas pela fragilidade do acompanhamento dos projetos, o BNDES vem adotando iniciativas que evidenciam, apesar dos muitos problemas,

¹⁴ Segundo o levantamento, o estado do Pará apareceu no topo do levantamento, com 27 empréstimos concedidos pelo BNDES no período analisado a integrantes da lista suja, totalizando R\$45,8 milhões. O Tocantins apareceu em seguida, com 10 ocorrências e R\$32,4 milhões. O Acre (R\$2,2 milhões), Mato Grosso (R\$7 milhões), Maranhão (R\$921 mil), Rondônia (R\$638 mil) completam o quadro. Disponível em: <<http://amazonia.inesc.org.br/bndes-emprestou-milhoes-para-empresas-que-exploram-trabalho-escravo-na-amazonia-legal/>>.

alguma disposição para superar os mencionados problemas, como a implementação de auditorias socioambientais independentes, sendo o caso mais conhecido o do financiamento à hidrelétrica de Belo Monte, cujo contrato de financiamento já previa a realização de auditoria socioambiental independente.

Contudo, tal iniciativa foi tensionada tanto pela falta de clareza e transparência sobre os parâmetros que balizariam a auditoria, quanto pela falta de transparência dos seus resultados. Vale ressaltar que o acesso pela sociedade aos relatórios da auditoria de Belo Monte foi objeto de longa disputa judicial protagonizada pelo Instituto Socioambiental (ISA), que se iniciou em 2014. Somente depois de três anos, em setembro de 2016, foi firmado um acordo extrajudicial entre o BNDES, Ministério Público Federal e Norte Energia, empresa responsável pela construção da hidrelétrica de Belo Monte. Pelo acordo a empresa foi obrigada a divulgar em seu *site* os relatórios produzidos pela auditoria independente.

Um *terceiro* e último ponto a destacar, entre outros que não cabe explorar dado o escopo deste artigo, diz respeito à fragilidade da solução construída pelo BNDES para uma ação mais ativa de responsabilidade social e ambiental e que fosse além das exigências legais sociais e ambientais.

Como já dito, o principal instrumento utilizado hoje pelo Banco como ação ativa de responsabilidade social e ambiental é a chamada linha ISE, que já existia desde 2006, mas que foi sendo progressivamente requalificada e discursivamente elaborada como a contribuição específica e diferenciada do Banco para mitigação de impactos no território alvo de projetos financiados. Assim, a partir de 2009 e 2010, a linha ISE foi vinculada à chamada “Política de atuação no entorno dos projetos”, a qual passou a ser defendida como sendo sua contribuição específica para “mitigar os efeitos negativos que projetos de grande vulto tendem a trazer aos territórios”.

Partindo da ideia da existência de um “território do entorno”, definido como a área de influência, direta e indireta, dos estudos de impacto ambiental do projeto, o BNDES projeta como estratégia central dessa Política a formulação de um “planejamento territorial”, capitaneado pelos atores considerados relevantes.

Neste arranjo ideal, a empresa responsável pela construção da grande obra, já licenciada pelo órgão ambiental e financiada pelo BNDES, seria a “interlocutora estratégica” ou “empresa âncora”. Seria ela a responsável por viabilizar os diálogos com os demais atores considerados relevantes pelo BNDES na construção de uma “Agenda de Desenvolvimento para o Território”. Esses atores seriam, por sua vez, o poder público e atores não estatais, como as instituições de pesquisas, o Sistema S, as organizações da sociedade civil.

Dessa forma, o banco defende que, além de financiar o projeto e suas condicionantes ambientais, está promovendo um “algo a mais” que seria, em síntese, um financiamento extra ao empreendedor (interlocutor estratégico) a partir de uma releitura da responsabilidade socioambiental do empreendedor (empresa âncora). E, secundariamente, o apoio financeiro a atores governamentais.¹⁵

¹⁵ Essa formulação está clara no livro *Um olhar territorial para o desenvolvimento: Amazônia*, lançado recentemente. Nele, o banco defende que a sua contribuição para reduzir os impactos dos projetos financiados por ele na Amazônia são os investimentos no entorno dos projetos. Os exemplos vinculados aos financiamentos às hidrelétricas da

Para atender a essa política, a linha ISE passou a ser vinculada a uma negociação banco/empresa, que assume a forma de um subcrédito social como parte do financiamento global aos empreendimentos classificados na categoria de risco A. As condições financeiras são diferenciadas e mais subsidiadas (basicamente a TJLP, sem taxas adicionais) e a execução do subcrédito depende da apresentação, pela empresa âncora, de ações e projetos voltados à comunidade. Como prática já corrente no Banco, essa linha tem um padrão de valor preestabelecido, correspondente a 0,5% do valor do investimento.

Muito pouco se sabe hoje sobre a efetividade dessa política. O cotidiano do entorno dos projetos segue marcado por relatos sistemáticos de ausência de políticas públicas e de elevados impactos sociais ocasionados pelas obras.

Um estudo, ainda em fase de elaboração pelo INESC, tem acompanhado os projetos financiados por meio de subcréditos sociais em várias obras e identificado vários problemas entre eles: i) a ausência de checagem, por parte do Banco e com validação do órgão licenciador, sobre a efetiva adicionalidade das obras e projetos em relação àquelas amparadas pelas condicionantes e componentes do licenciamento ambiental; ii) a falta de informações à população local sobre o escopo e papel das obras e projetos adicionais. Em sua grande maioria as pessoas identificam os projetos como iniciativa exclusiva do prefeito ou como ação orientada à construção de uma “legitimidade social” para a presença e atuação da empresa no território, nesse sentido se confundindo com ações de “marketing institucional” o que seria vetado pela linha ISE;¹⁶ iii) a baixa efetividade da linha frente aos objetivos a que ela se propõe.

Assim, a linha ISE parece funcionar, na prática, para viabilizar a contratação e subcontratação de um conjunto de outras empresas para “dar conta” de uma lista de ações e projetos que se confundem com aquelas exigidas pelo licenciamento e executadas, muitas vezes, com fragilidades e atrasos. Além disso, também se confundem com ações típicas e de competência do poder público, sendo por isso muitas vezes implementadas por meio da negociação e repasses de recursos para o poder público via protocolos e convênios, e sem transparência.

Vale registrar que recentemente o BNDES tem buscado responder a parte das críticas à sua linha ISE, que segue sendo parte importante da sua PRSA. A frente 3 do Plano de implementação da PRSA (2015/2017) estabeleceu como uma das entregas o “aprimoramento do processo de indução da responsabilidade social de empresas, por meio de melhorias na gestão da Linha ISE e iniciativas correlatas”. Como parte desse esforço, o Banco avalia, no seu balanço de implementação do Plano, como avanços: i) a publicação de um roteiro para subsidiar a apresentação de projetos sociais pelas

Amazônia são os mais exaltados: “Além da geração de empregos e da dinamização da economia regional, os investimentos socioambientais no entorno dos projetos das hidrelétricas estão contribuindo para a melhoria significativa da qualidade de vida da população da região e da preservação do meio ambiente, por meio de ações de melhoria dos serviços de educação, saúde e saneamento básico, regularização fundiária e proteção das Unidades de Conservação e das terras indígenas” (p. 120).

¹⁶ De acordo com as Políticas Operacionais do BNDES, as seguintes ações não são passíveis de financiamento no âmbito da Linha ISE: ações impostas por lei, ato administrativo ou decisão judicial, incluindo obrigações decorrentes de licenciamento ambiental e Termos de Ajustamento de Conduta (TAC); ações exclusivamente voltadas à performance comercial e competitiva ou desenvolvimento direto de mercado consumidor; ações que tenham sido objeto de benefício fiscal em qualquer esfera governamental; e ações relacionadas a *marketing* institucional.

empresas interessadas na Linha ISE; ii) melhorias na gestão e operacionalização da Linha ISE com a criação do Subcomitê da Linha de Investimentos Sociais de Empresas (SISE), subordinado ao CSS.

Ainda é cedo para avaliar os efeitos dessas medidas de aperfeiçoamento. Contudo, parece evidente que elas não mudam o que nos parece essencial: a Política do Entorno do BNDES e linha ISE estão ancoradas em uma postura defensiva e frágil de responsabilidade socioambiental, que aposta alguns milhões de reais subsidiados na construção de uma legitimidade para a presença do empreendedor e do Banco na região.

Em síntese, na nossa visão, não são esses subcréditos sociais a solução para mitigação de impactos gerados pelas obras – não mitigados ou compensados pelo licenciamento e exponenciados pela ausência de políticas públicas.

4 Das saídas pela tangente à busca de soluções efetivas

A política socioambiental do BNDES deveria responder ao complexo desafio de contribuir para a redução das fragilidades do licenciamento ambiental (permanentemente sob ataque e risco de rebaixamento), assim como das fragilidades do próprio monitoramento do cumprimento das legislações ambientais, trabalhistas e de direitos humanos.

Isso não implica, como muitas vezes alegam dirigentes do Banco, fazer o papel do órgão licenciador ou de outros órgãos do Estado. Como já tem sido apontado por inúmeras organizações sociais em processos de diálogo, mas também de crítica e de avaliação das Políticas e práticas do Banco, muito há que se avançar para que um Banco Público de Desenvolvimento atue proativamente no contexto brasileiro de enormes fragilidades e vulnerabilidades sociais e ambientais.

É importante dizer que, tal como o Banco responde às críticas se esquivando de assumir um papel mais relevante na avaliação do risco ambiental e no monitoramento de impactos, o Ibama também se esquia de muitas críticas e responsabilidades, alegando que cabe ao órgão coordenar somente o processo de licenciamento, que é essencialmente ambiental. Tem sido recorrente o discurso defensivo de seus técnicos de que a legislação ambiental, incluindo normas administrativas, possui limites na avaliação, na mitigação e na compensação de impactos de cunho social ou socioambiental e de que o órgão licenciador não pode ser responsabilizado por tais lacunas.

Sem validar o caráter defensivo desses discursos, é importante reconhecer que o licenciamento, tal como existe hoje – apesar dos seus avanços e no contexto mais recente de severos riscos de retrocesso – apresenta limites formais e institucionais. É fundamental avançar e, acima de tudo, não retroceder. Todos os atores estatais – BNDES, órgão licenciador e demais órgãos envolvidos em processos de avaliação e mitigação de impactos de grandes obras, como Funai, INCRA, ICMBio, Fundação Cultural Palmares, Ministério do Trabalho – deveriam atuar conjuntamente para superar as lacunas que, no final das contas, recaem sobre os ombros e nas vidas dos trabalhadores, das populações e de seus territórios impactados pelas obras. Além de incorporar mais rigorosamente aspectos socioambientais, o processo de avaliação, monitoramento e mitigação de impactos deveria ser entendido como uma responsabilidade de governo, envolvendo distintas instituições, inclusive o órgão financiador.

O que vemos hoje, contudo, é o caminho inverso, de franco retrocesso. É notório o acelerado processo de desconstrução dos direitos socioambientais erigidos em grande parte na Constituição Federal de 88, mas também em legislações infraconstitucionais, em atos administrativos e na estruturação de instituições com missão de fazê-los cumprir.

Referências

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

CARDOSO, Alessandra; PIETRICOVSKY, Iara; BEGHIN, Nathalie. Política socioambiental do BNDES: da saída pela tangente à busca de soluções compartilhadas. In: *Política Socioambiental do BNDES: presente e futuro*. Brasília: Inesc, 2016.

CARDOSO, Alessandra. Política de Atuação no Entorno de Projetos do BNDES: no entorno dos problemas e das soluções. In: *Política Socioambiental do BNDES: presente e futuro*. Brasília: Inesc, 2016.

CARDOSO, Alessandra. BNDES: as falsas soluções de sua política do entorno na Amazônia. Junho de 2015. Disponível em: <<http://amazonia.inesc.org.br/bndes-as-falsas-solucoes-de-sua-politica-do-entorno-na-amazonia/>>.

GARZON, *Biviany Rojas*; MILLIKAN, *Brent*; AMORIM, *Leonardo*; ZANATTA, *Silvia Santana*. A Política de Responsabilidade Socioambiental do BNDES: situação atual e necessidade de revisão. In: *Política Socioambiental do BNDES: presente e futuro*. Brasília: Inesc, 2016.

TEIXEIRA, Guilherme; PIMENTEL, Gustavo. Caminhos da Responsabilidade Socioambiental: análise e propostas para a evolução do desempenho socioambiental do Banco. Sitawi, Agosto de 2016.

TEIXEIRA, Guilherme; PIMENTEL, Gustavo. Caminhos da Responsabilidade Socioambiental do BNDES: uma avaliação da evolução no período de junho/2016 a junho/2017. Sitawi, Agosto de 2017.

Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

CARDOSO, Alessandra. Responsabilidade social e ambiental do BNDES. In: GOMES, Rafael de Araújo et al. *A responsabilidade social das instituições financeiras e a garantia dos direitos humanos*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 169-186. ISBN 978-85-450-0522-3.

Afonso de Paula Pinheiro Rocha

Procurador do Trabalho. Doutor em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Ceará. MBA em Direito Empresarial pela FGV/Rio. Professor Universitário.

Alessandra Cardoso

Assessora de planejamento, Monitoramento e Avaliação do Inesc. Mestre em desenvolvimento econômico pela Universidade Federal de Uberlândia e doutoranda em economia aplicada – desenvolvimento e meio ambiente, pela Unicamp.

Alexandre Lima Raslan

Mestre em Direito das Relações Sociais (Direitos Difusos) na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP, 2009). Doutorando em Direito Constitucional na Faculdade Autônoma de Direito de São Paulo (2015). Graduado em Direito pelas Faculdades Unidas Católicas de Mato Grosso (FUCMT, 1992). Pós-Graduado (*lato sensu*) em Direito Processual Penal pela Universidade Católica Dom Bosco (UCDB) (2000). Pós-Graduado (*lato sensu*) em Direito Civil: Direitos Difusos, Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (2001). Diretor Administrativo da Fundação Escola Superior do Ministério Público de Mato Grosso do Sul (2011). Membro Auxiliar do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP, 2016). Procurador de Justiça do Ministério Público de Mato Grosso do Sul, titular da 22ª Procuradoria de Justiça Criminal.

Caio Borges

Advogado e coordenador do Programa de Empresas e Direitos Humanos da Conectas Direitos Humanos. É mestre em Direito e Desenvolvimento pela FGV Direito SP. É doutorando do programa de pós-graduação do departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

Jean Rodrigues Benevides

Ouvidor da Caixa Econômica Federal, da qual também foi gestor da área de sustentabilidade e responsabilidade socioambiental por mais de 10 anos.

Joana Nabuco

Advogada associada do Programa de Empresas e Direitos Humanos da Conectas Direitos Humanos. É graduada pela PUC-Rio e Mestre em Direito (LL.M.) pela New York University School of Law (NYU), onde recebeu a NYU Helton Global Human Rights Fellowship.

José Claudio Monteiro de Brito Filho

Doutor em Direito das Relações Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Vice-Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário do Estado do Pará. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará. Titular da Cadeira nº 26 da Academia Brasileira de Direito do Trabalho.

José Maximiano de Mello Jacinto

Consultor de risco socioambiental. Engenheiro Florestal. Mestre em Ciências Ambientais e Florestais pela UnB. Foi gerente executivo da Caixa, onde atuou com riscos socioambientais.

Lorena Vasconcelos Porto

Procuradora do Ministério Público do Trabalho. Doutora em Autonomia Individual e Autonomia Coletiva pela Universidade de Roma II. Mestre em Direito do Trabalho pela PUC Minas. Especialista

em Direito do Trabalho e Previdência Social pela Universidade de Roma II. Bacharel em Direito pela UFMG. Professora Titular do Centro Universitário UDF. Professora Convidada do Mestrado em Direito do Trabalho da Universidad Externado de Colombia, em Bogotá. Pesquisadora. Autora de livros e artigos publicados no Brasil e no Exterior.

Ludiana Carla Braga Façanha Rocha

Procuradora do Estado do Ceará. Mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Ceará. Professora Universitária.

Rachel Davis

Diretora-Gerente e Cofundadora da Shift (www.shiftproject.org), organização sem fins lucrativos que desenvolve projetos em parceria com entidades públicas e privadas, baseados nos Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos das Nações Unidas.

Rafael de Araújo Gomes

Procurador do Trabalho. Coordenador do Grupo de Trabalho Instrumentos Econômicos e de Governança do Ministério Público do Trabalho.

Raimundo Simão de Melo

Consultor Jurídico e Advogado. Procurador Regional do Trabalho aposentado. Doutor e Mestre em Direito das Relações Sociais pela PUC-SP. Especialista em Direito do Trabalho pela USP. Professor Titular do Centro Universitário UDF. Mestrado em Direito e Relações Sociais e Trabalhistas. Professor no Curso de Especialização em Direito e Relações do Trabalho na Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo/SP. Membro da Academia Brasileira de Direito do Trabalho. Autor de livros jurídicos, entre outros, *Direito ambiental do trabalho e a saúde do trabalhador* e *Ações acidentárias na Justiça do Trabalho*.

Rodrigo Pereira Porto

Chefe de Divisão do Departamento de Regulação do Sistema Financeiro do Banco Central do Brasil.

Thaís Dumêt Faria

Advogada, mestre e doutora em Direito pela Universidade de Brasília. Oficial Técnica em Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho da OIT.