

UMA ANÁLISE DO BANCO DE DESENVOLVIMENTO DOS BRICS FRENTE AOS PARÂMETROS DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS ADOTADOS PELO BANCO MUNDIAL E PELO BNDES

AN ANALYSIS OF THE BRICS DEVELOPMENT BANK BASED ON THE HUMAN RIGHTS STANDARDS ADOPTED BY THE WORLD BANK AND THE BNDES

Manoela Carneiro Roland¹

Paola Angelucci²

Este trabalho problematiza o compromisso do Banco dos BRICS com as normas de direitos humanos, considerando a revisão das políticas de salvaguardas do Banco Mundial e a falta de transparência que afeta as instituições financeiras, como o BNDES. A hipótese baseia-se, portanto, na influência dos padrões adotados pelos bancos e o marco teórico parte das normas internacionais e dos estudos do Professor Sheldon Leader, visando uma conciliação entre a atividade econômica e o respeito aos direitos humanos. A metodologia consiste na descrição da atuação do Banco Mundial e do BNDES, para então refletir sobre a conduta do Banco dos BRICS.

Palavras-chave: bancos de desenvolvimento; BRICS; direitos humanos; empresas.

This paper discusses the BRICS Bank's commitment with human rights standards, considering the revision of the World Bank safeguard policies and the lack of transparency affecting financial institutions, such as BNDES. The hypothesis is based, therefore, on the influence of the standards adopted by the banks and the theoretical framework consists of international human rights rules and the studies of Professor Sheldon Leader, in order to balance economic activity and human rights. The methodology consists in describing the role of the World Bank and of the BNDES, to make inquiry into the conduct of the Bank of BRICS.

Keywords: development banks; BRICS; human rights; business.

¹ Professora Adjunta de Direito Internacional Público da UFJF e coordenadora do Homa- Centro de Direitos Humanos e Empresas, Brasil. E-mail: manoelaroland@gmail.com

² Mestranda em Direito e Inovação na UFJF, Brasil. E-mail: paolangelucci@yahoo.com.br

Introdução

Este trabalho problematiza o compromisso do Banco dos BRICS com o cumprimento das normas de direitos humanos, considerando a especialidade do momento atual, em que ocorre a revisão das políticas de salvaguardas do Banco Mundial e há um questionamento, por parte da sociedade civil, acerca da falta de transparência que afeta as instituições financeiras, como o BNDES. A hipótese baseia-se, portanto, na influência que os padrões adotados por outras instituições financeiras podem exercer sobre a conduta do Banco dos BRICS, sujeito a ser negativamente afetado pelo modelo de reprodução de violações aos direitos humanos. O marco teórico utilizado parte das normas internacionais (Declaração Universal dos Direitos Humanos, PIDESC e Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos), assim como dos estudos do Professor Sheldon Leader, visando uma possível conciliação entre a atividade econômica e o respeito aos direitos humanos. A metodologia consiste na descrição da atuação do Banco Mundial e do BNDES, para então refletir sobre a conduta do Banco dos BRICS.

O Banco Mundial apresentou, em 2014, uma proposta de revisão de suas políticas de salvaguardas (BICUSA, 2014)³, mas um documento intitulado “Declaração da sociedade civil sobre as salvaguardas do Banco Mundial”(IBASE, 2014), que conta com a adesão de 306 organizações da sociedade civil, considera a revisão aquém das práticas necessárias para a garantia dos direitos humanos. Segundo a Declaração, a proposta de revisão iniciada pelo Banco foi falha desde o momento em que deixou de incluir contribuições das organizações da sociedade civil, peritos independentes e acadêmicos, indígenas, sindicatos e comunidades afetadas pelo projeto. Afirma-se que, durante a primeira fase de elaboração das mudanças, foi inexistente qualquer oportunidade de discussão válida.

O grupo “Bank on Human Rights”⁴, composto por diversas organizações voltadas para a proteção dos direitos humanos, também enviou uma carta no mesmo sentido ao Banco Mundial. No documento, a organização afirma que a aprovação da proposta atual de salvaguardas, da forma como foi apresentada, significaria um abandono, por parte do Banco e de seus membros, da obrigação anteriormente assumida de cuidar para que dos investimentos não resultem violações dos direitos humanos.

³ Mais informações podem ser encontradas no próprio site do Banco Mundial:
<http://www.bicusa.org/issues/safeguards/>

⁴ Mais informações sobre a organização em: <http://bankonhumanrights.org/about/>

Em relatório sobre o BNDES (CONECTAS, 2014), o Conectas identificou problemas na prevenção e mitigação de impactos socioambientais, bem como a inexistência de diálogo direto com as comunidades e de um mecanismo para o recebimento de queixas e denúncias de violações de direitos humanos.

Neste contexto, surge o Banco de Desenvolvimento dos Brics, para suprir a necessidade de investimentos nas áreas de infraestrutura e desenvolvimento em países emergentes (CONECTAS, 2013).

Como destacado em artigo supervisionado por Silvia Pinheiro (ANTONACCIO et al., 2011, p.32), os acordos de investimento realizados entre países em desenvolvimento e países desenvolvidos com maior poder de barganha pode ocasionar uma priorização dos ganhos de capital para as empresas envolvidas, em detrimento das populações afetadas. É este um dos riscos que vislumbramos nos futuros empreendimentos financiados pelo Banco dos BRICS. O que Sheldon Leader (LEADER, 2005, p. 5) sugere, no entanto, são formas de compatibilização entre os interesses das empresas e o respeito aos direitos humanos.

Neste sentido, a inclusão de cláusulas socioambientais, bem como a exclusão das cláusulas de “estabilização”, que não autorizam a adoção de regras de direitos humanos e ambientais ratificadas posteriormente à assinatura dos acordos, são medidas sugeridas pelo autor (ANTONACCIO et al., 2011, p.33). Todavia, importante frisar que a responsabilização das empresas é fundamental para a elaboração de padrões normativos eficientes, pois, do contrário, não há real expectativa de contenção das violações ou de reparação aos indivíduos (FEENEY, 2013).

1) A atuação do Banco Mundial

A proposta de revisão e atualização das políticas de salvaguardas do Banco Mundial tem o seu fim previsto para abril de 2015. O documento⁵ sugere uma revisão focada nas seguintes áreas: impactos sociais e ambientais; reassentamento involuntário; mudança climática; direitos das crianças; florestas e habitat natural; incapacidade física; questões de gênero; questões trabalhistas. A intenção, segundo o próprio Banco, é que este processo de elaboração das novas normas conte com a participação de toda a sociedade civil. Todavia, como será exposto, não é o que vem acontecendo durante as etapas de consulta.

⁵ Disponível em: <http://www.bicusa.org/issues/safeguards/>

O objetivo das salvaguardas é justamente a prevenção do dano a comunidades negativamente afetadas pelo desenvolvimento de projetos ligados ao Banco Mundial. São 187 governos que integram a instituição e as salvaguardas originais foram criadas através da pressão da sociedade civil organizada: desde os anos 80 e 90, projetos controversos - como o “Narmada Dam”, na Índia, que deslocou mais de 300.000 pessoas – fizeram com que as salvaguardas passassem a ser utilizadas para mitigar os riscos dos empreendimentos.

O Banco Mundial foi pioneiro na elaboração deste tipo de diretriz de conduta. A partir dele, outros bancos em desenvolvimento e até mesmo outros tipos de instituição começaram a criar normas semelhantes visando este padrão internacional estabelecido.

A primeira versão do projeto com as salvaguardas atualizadas foi aprovado para consulta em 30 de julho de 2014, mas a proposta foi recebida de modo controverso pelas organizações da sociedade civil, países mutuários e governos doadores. Um dos pontos mais negativamente comentados foi a mudança na responsabilidade pela conformidade com as salvaguardas para os mutuários – antes, a responsabilidade era do Banco. Preocupações parecidas foram colocadas acerca da ausência de clareza quanto à responsabilidade e prestação de contas do Banco para garantir que salvaguardas sejam implementadas ao longo de um projeto.

A “Declaração da sociedade civil sobre as salvaguardas do Banco Mundial” repudiou as novas normas do Banco (IBASE, 2014). Com a adesão de 306 organizações (entre elas, o Ibase), o documento considera as salvaguardas do Banco aquém das práticas necessárias para a preservação do meio ambiente e da garantia dos direitos das comunidades afetadas por grandes empreendimentos.

A Declaração alega, ainda, que o processo de revisão iniciado pelo Banco foi falho a partir do momento em que deixou de incluir contribuições das organizações da sociedade civil, peritos independentes e acadêmicos, indígenas, sindicatos e comunidades afetadas pelo projeto. Afirma-se que, durante a primeira fase de elaboração das mudanças, foi inexistente qualquer oportunidade de discussão válida.

Uma crítica específica diz respeito aos direitos dos povos indígenas. As novas salvaguardas do Banco Mundial permitiriam que os mutuários optassem pela não implementação das normas referentes a estes povos, contrariando seus direitos à autodeterminação e à propriedade coletiva das terras, territórios e recursos.

Outro ponto criticado diz respeito aos direitos dos trabalhadores: a norma proposta neste assunto teria impacto quase nulo, uma vez que, ao excluir terceirizados e funcionários públicos, seria aplicada a apenas uma parcela mínima dos funcionários do Banco. Ademais,

haveria uma ausência de referência ou mesmo um desacordo com as convenções da OIT e das Normas Trabalhistas Fundamentais.

A Declaração menciona também uma grande falha na proteção aos direitos humanos, considerando que a proposta do Banco não demonstra como irá operacionalizar os compromissos assumidos neste sentido, ou seja, como irá identificar os riscos das atividades, como irá realizar as devidas diligências e alcançar as metas propostas para a proteção dos direitos humanos.

Da mesma forma, também não há um enfrentamento significativo do problema da mudança climática. Não há requisitos explícitos para a avaliação e gestão dos impactos de mudanças climáticas causadas pelos projetos e nem para a verificação da resiliência dos ecossistemas e comunidades inseridas no local.

Quanto aos deslocamentos forçados, a Declaração acusa a nova proposta do Banco de eliminar as principais medidas essenciais para prevenir a pobreza e proteger os direitos dessas pessoas. Isto porque permite o financiamento de projetos que implicam no deslocamento físico e econômico das comunidades sem lançar mão, de modo prévio, de um plano de reconstrução e orçamento que vise uma compensação adequada.

Por fim, a Declaração menciona ainda outros aspectos da proposta, englobando praticamente todas as áreas contempladas: critica a falta de proteção adequada para evitar privações na infância; critica a norma da biodiversidade, por focar somente na biodiversidade das espécies em detrimento da integridade ecológica e das comunidades locais que dependem dos recursos naturais; critica a ausência de avaliação específica dos impactos dos projetos sobre as pessoas portadoras de deficiências; critica a ausência de proteções a gênero e dos direitos a terra.

Em suma, a Declaração acusa o Banco de uma tentativa de institucionalização de maiores brechas e abdicação de responsabilidade, ao mesmo tempo em que cria uma terceirização do monitoramento e da implementação de salvaguardas para os mutuários.

O grupo “Bank on Human Rights”⁶, formado por diversas organizações voltadas para a proteção dos direitos humanos, também enviou uma carta⁷ ao Banco Mundial repudiando as novas medidas. No documento, a organização afirma que a aprovação da proposta atual de salvaguardas, da forma como foi apresentada, significaria um abandono, por parte do Banco e de seus membros, da obrigação anteriormente assumida de cuidar para que dos investimentos não resultem violações aos direitos humanos.

⁶ <http://bankonhumanrights.org/about/>

⁷ Disponível em: [http://conectas.org/arquivos/editor/files/Human-Rights-Issues-Statement-7_28_14%20\(1\).pdf](http://conectas.org/arquivos/editor/files/Human-Rights-Issues-Statement-7_28_14%20(1).pdf)

Em dezembro de 2014, um grupo de organizações brasileiras participou de uma reunião com o Banco Mundial, em Brasília, na qual reiteraram sua insatisfação com a ausência de transparência durante o processo de consulta, bem como sua discordância com as novas diretrizes apresentadas, que representam um retrocesso referente aos direitos ambientais e de comunidades tradicionais. Diante disso, nova reunião havia sido agendada para o final de fevereiro de 2015. Todavia, esta foi substituída, por decisão unilateral do Banco, por uma consulta online a ser realizada no dia 24 do mesmo mês. Por conta deste flagrante descaso com o processo de consultas, as organizações⁸ que participaram da reunião escreveram nova carta direcionada ao Banco, manifestando, mais uma vez, sua posição discordante (HOMA, 2015).

Alguns pontos de destaque da carta fazem referência aos curtos prazos estabelecidos pelo Banco para a mobilização das organizações sociais, impedindo uma consulta efetiva da sociedade civil. Além disso, a falta de transparência fica evidente, por exemplo, quando o Banco não cumpre a promessa de enviar, até o final de janeiro de 2015, como subsídio para as reuniões posteriores com a sociedade civil, o material resultante das consultas realizadas com os governos (federal, estaduais e municipais) e o setor privado.

Há que se questionar se este padrão de déficit de participação no processo de consultas não se trata de uma estratégia global adotada pelo Banco Mundial. Isto porque, no Peru, a experiência foi muito semelhante à verificada no Brasil. Em carta elaborada em 04 de fevereiro de 2015, no Peru, como resultado de uma “consulta” realizada naquele local pelo Banco Mundial, a insatisfação foi manifestada no mesmo sentido, apontando a ausência de transparência e os curtos prazos estabelecidos pelo Banco também naquele país, na Argentina, na Guatemala e no Paraguai.

Além disso, um ponto importante mencionado na carta diz respeito ao fornecimento de *Standards* pelo Banco Mundial: ali já é manifestada a preocupação de que, ao invés de promover o fortalecimento dos direitos humanos, o Banco Mundial ocacione, por conta desta revisão inadequada das salvaguardas, um rebaixamento dos padrões de proteção adotados por outras instituições financeiras, especialmente outros bancos de desenvolvimento – inclusive

⁸ Central Única dos Trabalhadores – CUT ; Centro de Direitos Humanos e Empresas – HOMA/UFJF; Conectas Direitos Humanos; Esplar Centro de Pesquisa e Assessoria; Instituto de Estudos Socioeconômicos – INESC; Instituto Sociedade, População e Natureza – ISP; Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas – IBASE; International Rivers – Brasil; Rede Brasileira de Integração dos Povos – REBRIP; Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Internacionais.

novas instituições, como o Banco dos BRICS – que podem não ver outra saída para se tornarem igualmente competitivos e atraentes no mercado.

Isto porque, como destaca LEADER (2011, p.113), para uma correta avaliação dos impactos sociais de projetos financiados pelos bancos, temos que levar em conta o jogo de interesses estabelecido pelos participantes, seja ele o credor, o investidor ou a sociedade civil.

Enquanto financiadores de projetos para o desenvolvimento, os bancos geralmente trabalham com uma combinação de investimentos entre o setor público e o privado. O principal objetivo dos bancos privados é a realização do retorno de seus empréstimos, enquanto o objetivo dos bancos públicos é combinar aquele incentivo com o desenvolvimento do local onde o projeto será realizado. Assim, ressalta-se que o financiador está em uma posição capaz de influenciar o modo de operação do projeto, uma vez que pode condicionar o cumprimento das leis ao empréstimo (LEADER, 2011, p.15).

Todavia, se há um afrouxamento dos parâmetros estabelecidos pelos maiores bancos, a tendência é que os demais bancos de desenvolvimento sigam este modelo de conduta, perdendo a chance de pressionar as empresas no sentido da adoção das normas de direitos humanos.

2) A atuação do BNDES

Segundo o relatório produzido pelo Conectas (2014 b, p.10), quase 75% do crédito de longo prazo para empresas e 20% de todos os investimentos realizados no Brasil, ao final de 2013, eram feitos pelo BNDES. Todavia, junto com o protagonismo da instituição no cenário brasileiro, cresceu também o número de denúncias de violações de direitos humanos, tanto em território nacional quanto em projetos financiados pelo Banco no exterior.

Assim como ocorre com o Banco Mundial, o BNDES é acusado de falta de transparência em seus projetos, o que vai de encontro, inclusive, com a Lei de Acesso à Informação (lei nº 12.257/2011). Esta lei destaca a supremacia do interesse público na garantia de acesso a informações mantidas em poder de órgãos públicos e é aplicável à Administração indireta, o que inclui o BNDES (CONECTAS, 2014 b, p. 13).

A existência de um padrão de conduta negativo por parte do BNDES, similar ao demonstrado pelo Banco Mundial, é reforçado em vários momentos no relatório do Conectas. Segundo a organização, o déficit de transparência, a ausência de canais de diálogo do Banco com as possíveis comunidades afetadas e as falhas na gestão de impactos sociais e ambientais da instituição estão respaldadas em relatórios e estudos de caso produzidos por diversos atores

sociais – organizações da sociedade civil, centros acadêmicos, o Ministério Público e outros órgãos de controle da Administração Pública (CONECTAS, 2014 b, p.22).

De maneira exemplificativa, o Relatório cita alguns casos. No primeiro deles, durante uma fiscalização da Corregedoria Geral da União (CGU) sobre as atividades do BNDES, o órgão do Executivo afirmou ter encontrado certa dificuldade para acessar as informações que havia solicitado ao BNDES, por conta das diferentes interpretações no tocante aos limites do sigilo bancário e comercial. O Tribunal de Contas da União (TCU) relatou o mesmo tipo de dificuldade durante o procedimento de auditoria aberto para fiscalizar a aplicação dos recursos do Banco nas obras envolvendo a Usina Hidrelétrica de Belo Monte (CONECTAS, 2014 b, p.23-24).

Além disso, em auditoria realizada em 2012, o TCU apontou que o BNDES não realiza a consulta adequada de todas as partes interessadas sobre a definição de políticas, alocação de recursos, preparação e acompanhamento dos projetos. Ainda mais grave, o Ministério Público Federal e do Trabalho ingressou com inúmeras ações judiciais tratando de impactos negativos resultantes de projetos financiados pelo BNDES. No que diz respeito à Usina Hidroelétrica de Belo Monte, já foram iniciadas vinte e uma ações questionando o projeto, em relação à irregularidade das licenças ambientais e a falta de consulta livre, prévia e informada aos povos indígenas da região – como previsto na Convenção 169 da OIT (CONECTAS, 2014 b, p.25).

A despeito deste quadro, os Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos da ONU determinam que os Estados são responsáveis pela implementação de medidas adicionais para a proteção de direitos humanos potencialmente afetados por operações de empresas sob sua propriedade – como ocorre no caso do BNDES (CONECTAS, 2014 b, p.81). Isto está explícito no Princípio nº 4.

Ademais, tais Princípios indicam três elementos operacionais que podem auxiliar o BNDES no cumprimento de suas obrigações perante as normas de direitos humanos por meio da reformulação de suas políticas, processos, rotinas e sistemas, sendo eles: i) a declaração pública de compromisso com os direitos humanos - Princípio 16; ii) a auditoria (ou *due diligence*) em direitos humanos - Princípio 17; iii) o estabelecimento de mecanismos de denúncia de nível operacional - Princípios 22 e 29 (Idem).

Em seu relatório sobre o BNDES, o CONECTAS faz uma série de recomendações que entendemos como pertinentes, considerando que podem servir de modelo para os demais bancos de desenvolvimento. Todavia, a organização destaca também que, além da mudança de postura do Banco, é necessária uma maior capacidade regulatória dos órgãos públicos

brasileiros. Da mesma forma, devem ser exigidos das empresas que obtiverem recursos financeiros do Banco, a instituição de processos e controles internos *eficazes* para a prevenção e mitigação dos impactos nos direitos humanos (CONECTAS, 2014 b, p.95-96).

Dentre as recomendações, destacamos a menção a uma declaração pública de compromisso com os direitos humanos: o Conectas entende que o BNDES deve realizar um processo de consultas públicas no intuito de elaborar uma Política de Direitos Humanos própria (Idem). Neste ponto, reafirmamos a importância deste tipo de inserção da sociedade civil no debate, mas destacamos, mais uma vez, que isto seja feito de forma *efetiva*, e não meramente *formal*, como tem acontecido no caso das consultas realizadas pelo Banco Mundial.

O conectas também reforça um dos princípios Ruggie ao mencionar a *due diligence* (ou auditoria) em direitos humanos, que permite que o banco faça uma análise de riscos e um gerenciamento dos impactos em direitos humanos causados pelos seus projetos. Outro ponto importante diz respeito ao desenvolvimento de um mecanismo próprio de reclamação e solução de conflitos, pautado pelo princípio da transparência.

De modo complementar, o Conectas entende que cabe ao Congresso “condicionar a renovação dos créditos da União ao BNDES à implementação, pelo Banco, de uma política de Direitos Humanos e à demonstração periódica de sua eficácia [...]” (CONECTAS, 2014 b, p.97).

Outra sugestão de grande relevância diz respeito à alteração da Lei de Sigilo Bancário (LC 105/2001): deve ficar explícito que o sigilo bancário não deve ser aplicado a alguns tipos de documentação produzida pelo BNDES, como as avaliações internas de impactos sociais e ambientais. Além disso, o Conectas sugere também que os dirigentes do BNDES sejam convocados periodicamente para esclarecimentos acerca das medidas adotadas para a promoção dos direitos humanos (Idem).

Quanto ao Governo Federal, a organização entende que ele deve instituir um Código de Conduta em Direitos Humanos a ser observados pelas empresas privadas que tenham a intenção de acessar as linhas de crédito das instituições financeiras públicas, como aquelas ofertadas pelo BNDES. Além disso, o Governo deve manter um cadastro das empresas com histórico de violações de direitos humanos, impedindo seu acesso às linhas de financiamento.

Em recente evento ocorrido na Faculdade de Direito da FGV de São Paulo, “Desenvolvimento para Pessoas? O Financiamento do BNDES e os Direitos Humanos” – promovido em conjunto com o Conectas - Mário G. Schapiro, professor da FGV, citou a “Lista Suja do Trabalho Escravo”, elaborada pela “Repórter Brasil”, que demonstra

claramente a não efetividade da proteção dos direitos humanos no modelo institucional vigente. Isto porque as empresas conseguem financiamentos do banco mesmo quando presentes na lista do trabalho escravo.

Neste ponto, o professor sugere, assim como o Conectas, que os Bancos tenham políticas operacionais próprias, independentes de leis, que impeçam a negociação com empresas violadoras de direitos humanos. Como exemplo, ele cita os painéis do Banco Mundial, que são órgãos de investigação interna de denúncias de direitos humanos, responsáveis pela avaliação das condições reais de operação do financiamento.

O Banco Central elaborou, em 2014, a Resolução 4327/2014, que dispõe sobre as diretrizes da Política de Responsabilidade Socioambiental pelas instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil. Esta Resolução já foi um passo no sentido da observação da *due diligence* nos projetos financiados pelos bancos.

No mesmo sentido ressaltado pelo Conectas – e, como visto, também previsto nos princípios Ruggie e na Resolução do BACEN -, LEADER foca na gestão de riscos ao analisar a atividade dos bancos diante das normas de direitos humanos.

O autor destaca que há três partes distintas na política de gestão de riscos: i) a prevenção de riscos; ii) a alocação de riscos; iii) a mitigação de riscos. A política de prevenção impõe medidas para prevenir ou reduzir a chance de danos. Isso inclui tanto o uso de tecnologia quanto a aplicação das normas vigentes sobre direitos humanos. Um princípio central neste ponto é a “prevenção acima da compensação”, que aponta como prioridade o ato de prevenir (Idem, p.110).

A alocação de riscos é definida pela negociação entre os participantes do projeto. Todavia, importa destacar que caso os riscos recaiam sobre terceiros, isto não deve ser chamado de “alocação” de riscos, uma vez que não houve consentimento, nem participação nas negociações. Alguns princípios devem ser levados em conta no momento da alocação, como destaca Sheldon: a) o risco deve ser alocado com a parte que melhor tenha controle sobre ele; b) o risco deve ser alocado com a parte que melhor solucionaria aquele tipo de risco, seja por questões de localização ou disponibilidade de recursos; c) o risco deve ser alocado com a parte que mais lucra com o projeto (Idem, p.111).

Já a mitigação de riscos diz respeito à redução do risco total para todos ou para alguns dos participantes do projeto. A principal forma é através da realização do seguro do projeto, mas outra bem comum é a imunidade para certos impostos e taxas.

Outro ponto importante levantado pelo autor consiste no fato de que a implementação das normas internacionais pelos investidores, ainda que custosa, pode ser boa para os negócios, uma vez que evita futuros problemas judiciais envolvendo demandas sociais ou danos ambientais. Ainda que se trate de um argumento instrumental, o fato é que, adotando de forma espontânea estes padrões de proteção, os investidores induziriam as empresas a tolerar o custo adicional no projeto, tendo em conta a diminuição do risco de que o Estado, por exemplo, impedisse o projeto futuramente por conta da ausência de consultas à população afetada ou outras medidas neste sentido (LEADER, 2011, p.109).

3) O Banco de Desenvolvimento dos BRICS no cenário atual

O Banco dos Brics surge como uma resposta à demanda por investimentos nas áreas de infraestrutura e desenvolvimento em países emergentes, possibilitando uma nova via de financiamento, além das já existentes por meio de instituições como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (CONECTAS, 2013 a). Desta forma, junto com o surgimento desta nova instituição, cabe a avaliação dos parâmetros de proteção aos direitos humanos que serão adotados para reger a concessão de financiamento pelo Banco dos Brics. Em especial, cabe analisar se o Banco dos Brics pode ser negativamente afetado pelo relaxamento das salvaguardas apontado pelo Banco Mundial.

A ideia de um banco de desenvolvimento próprio surgiu na Cúpula dos BRICs realizada em março de 2013, em Durban (África do Sul). A proposta constitui uma tentativa dos países membros do bloco de consolidá-lo, promover o desenvolvimento dos países emergentes e fomentar um bloco político-econômico alternativo ao centrado nos países desenvolvidos. Afinal, as instituições financeiras tradicionais não fornecem respostas adequadas às demandas de desenvolvimento dos países emergentes (MOREIRA JÚNIOR; FIGUEIRA, 2014, p.56).

Todavia, um questionamento que já se coloca no momento da criação do Banco diz respeito ao distanciamento da China dos demais países do bloco. O projeto inicial aponta que o capital inicial do Banco será de 50 bilhões de dólares e, embora não se saiba ao certo qual a contribuição de cada país para o montante, a capacidade de fomento chinesa indica uma maior participação deste país. E, importa notar que é provável que a respectiva participação financeira seja fundamental para a determinação do peso institucional do país nas decisões do Banco (MOREIRA JÚNIOR; FIGUEIRA, 2014, p.57). Assim, cabe questionar até que ponto um país com tradição de descumprimento dos direitos humanos, especialmente no que diz

respeito às condições de trabalho, zelaria por *Standards* de proteção em um momento em que as principais instituições financeiras que tem como referência, Banco Mundial e BNDES, afrouxam seus padrões de conduta neste sentido.

Questiona-se, neste ponto, se os demais países do bloco não estariam, afinal, contribuindo para endossar a ascensão de uma hegemonia chinesa. Isto porque, não sendo possível derrubar o atual sistema internacional, liderado pelas potências ocidentais, talvez uma saída adotada pelas potências emergentes seja remodelar o sistema, sob a liderança da China, de modo a melhor refletir seus interesses (ANDRADE, 2014, p.8).

Segundo o Conectas (2014), o primeiro projeto do Banco dos Brics não pode deixar de incluir os seguintes pontos: 1) diretrizes e políticas socioambientais e de respeito aos direitos humanos; 2) consulta livre, prévia e informada antes de projetos com impacto sobre a vida de povos indígenas e tribais; 3) políticas sólidas de transparência e acesso à informação; 4) mecanismo efetivo e transparente para reclamações e solução de conflitos; 5) participação da sociedade em todas as fases de formalização do banco e no ciclo dos projetos.

Sendo assim, o Conectas, em conjunto com outras oito entidades, enviou uma carta⁹ no período de julho de 2014 cobrando o cumprimento dos cinco pontos mínimos acima mencionados e demonstrando sua preocupação com a mera reprodução do padrão de violação de direitos humanos observado em outras instituições financeiras internacionais.

Todavia, em encontro informal (PLANALTO, 2014) em que uma das grandes pautas foi a criação do Banco dos BRICS, os líderes do bloco não mencionaram nenhum dos aspectos relativos à proteção dos direitos humanos. Trataram de medidas para promover o crescimento e a criação de empregos; investimento e infraestrutura; comércio; fortalecimento do sistema financeiro e cooperação em matéria tributária; além de questões energéticas. Ainda não forneceram, portanto, indicativos de como o Banco dos BRICS irá incorporar os critérios de proteção aos direitos humanos diante dos grandes investimentos e projetos que irá financiar.

O grande questionamento que se impõe é se o Banco dos BRICS irá inaugurar um novo modelo de conduta ao conciliar de forma mais eficiente o respeito aos direitos humanos e o desenvolvimento, ou se simplesmente irá reproduzir o padrão de violação repetido pelos maiores bancos, especialmente o Banco Mundial e o BNDES.

⁹ Disponível em:
[http://conectas.org/arquivos/editor/files/Carta%20Novo%20Banco%20Desenvolvimento%20BRICS%20-%205%20Pontos%2014%2007%20\(4\).pdf](http://conectas.org/arquivos/editor/files/Carta%20Novo%20Banco%20Desenvolvimento%20BRICS%20-%205%20Pontos%2014%2007%20(4).pdf)

Como apontam Borges e Waisbich (2014), diante da experiência que tem sido o processo de consultas do Banco Mundial, prestes a afrouxar suas salvaguardas, podemos prever um cenário em que será difícil estabelecer um compromisso sério, que resulte em aplicações práticas das normas de direitos humanos pelo Banco dos BRICS. A conduta do BNDES a nível nacional contribui para agravar ainda mais o cenário, uma vez que demonstra a fragilidade da proteção dos direitos humanos no país e a dificuldade em se atingir uma relação de transparência.

Logo, os autores acreditam que o fortalecimento do bloco e a criação do Banco dos BRICS não contribuem, necessariamente, para uma nova ordem mais democrática. Há, portanto, que se tomar cuidado para que os projetos financiados pelo novo banco de desenvolvimento contribuam, de fato, para melhorias na vida dos cidadãos, e não só para uma alteração do posicionamento dos atores políticos no contexto global.

Há uma incerteza, portanto, sobre qual será o padrão de conduta adotado pelo Banco dos BRICS. O que se pode fazer, neste momento, é indicar caminhos que levem ao rompimento com a prática de violações e falta de transparência verificada no BNDES e no Banco Mundial, a fim de evitar as perspectivas mais pessimistas.

Um primeiro e importante ponto é constantemente levantado pelo Conectas e também por Sheldon Leader: deve ser desfeito o entendimento de que são permitidos *trade-offs* entre “desenvolvimento” e direitos. Como destaca LEADER (2011, p.136), no contexto da análise de riscos, há uma diferença entre o que a *sociedade* estabelece como risco aceitável e necessário para obter um desenvolvimento benéfico e aquilo que uma *empresa particular* impõe como risco simplesmente porque considera os custos para evitar aquele risco inaceitáveis.

Outro ponto destacado pelo autor e também verificado no estudo do Conectas, como já mencionamos no capítulo sobre o BNDES, diz respeito ao papel central do governo como ator capaz de influenciar o gerenciamento de riscos dos projetos. Embora o Estado tenha interesse no desenvolvimento, ele deve agir predominantemente na limitação dos danos causados às populações afetadas (LEADER, 2011, p.141).

Conclusões

A descrição do processo de revisão de salvaguardas do Banco Mundial inicia o delineamento de um cenário desanimador. A exclusão da sociedade civil do projeto – uma vez que o processo de consultas tem se tratado apenas de uma questão formal que “legitima” o

Banco sem conferir efetiva voz às partes interessadas – aponta o enfraquecimento das normas internacionais protetoras dos direitos humanos.

É característica do direito internacional a dificuldade em fazer cumprir as normativas estabelecidas, visto que envolvem conflitos com a soberania dos países e a problemática da aplicação de sanções que, quando existentes, são muitas vezes correspondentes a indenizações que as grandes empresas não se preocupam em pagar. Aliás, esta questão financeira é de fato ponto central da análise, visto que, como mencionamos, há esta mentalidade vigente, de compensação de danos. Ou seja, as empresas praticamente “pagam” para violar direitos humanos e continuam obtendo crédito de bancos de desenvolvimento (como o BNDES) para realizar novos projetos e perpetuar este modelo de produção.

Não se trata, todavia, apenas da violação de direitos internacionais, mas também de direitos fundamentais, previstos na Constituição; direitos trabalhistas; direitos previstos na Lei de Acesso à Informação. No entanto, o Estado demonstra omissão e até mesmo conivência quando autoriza o financiamento e permite o andamento de projetos que violam descaradamente os direitos mais básicos do cidadão.

O que se conclui, portanto, é que o movimento da sociedade civil precisa ser encaminhado de maneira cada vez mais organizada, para exercer um contraponto forte aos Bancos, às empresas e ao próprio Estado, que não vem atuando em nome da sociedade, mas sim em nome das instituições financeiras. Há indicativos de que a exclusão da sociedade civil do diálogo tem sido uma estratégia global do Banco Mundial, já que este foi o padrão das consultas em diversos países. A estratégia da sociedade, portanto, deve ser também global, de modo a reivindicar, em conjunto, o cumprimento dos direitos humanos.

A previsão para o Banco de Desenvolvimento dos BRICS parece um tanto obscura nesse cenário. Há a chance de rompimento com o padrão dos bancos anteriores, com base nos danos causados pelas experiências prévias de violações, mas isso depende dos interesses da instituição e dos governantes, que não parecem claros. A julgar pela experiência do BNDES, não podemos esperar um bom panorama partindo do Brasil. Uma grande virada nesta situação seria a inclusão *real, participativa*, das organizações da sociedade civil. Pois estas sim têm muito a contribuir para a construção de uma nova ordem, mais democrática e transparente.

Referências

ANDRADE, George Bronzeado de. *Banco dos BRICS: a institucionalização de um novo organismo internacional para o desenvolvimento sustentável das nações emergentes. Uma esfinge a ser decifrada*. João Pessoa: UEPB, 2014.

ANTONACCIO, Luiza; LAMARE, Julia de; REINO, Adriana; LAVOURINHA, Andrea. Supervisão: PINHEIRO, Silvia Marina. *O Desenvolvimento Sustentável e as Empresas*. In: OLIVEIRA, Carina Costa de; SAMPAIO, Rômulo Silveira da Rocha (organizadores). *A economia do verde no contexto do desenvolvimento sustentável: a governança dos atores públicos e privados*. Rio de Janeiro: FGV, Direito Rio, 2011.

344 p.

BANK ON HUMAN RIGHTS. *World Bank Safeguard Draft Rolls-Back Protections for People and the Environment Key Human Rights Concerns*. 28 de julho de 2014. Disponível em: < [http://conectas.org/arquivos/editor/files/Human-Rights-Issues-Statement-7_28_14%20\(1\).pdf](http://conectas.org/arquivos/editor/files/Human-Rights-Issues-Statement-7_28_14%20(1).pdf) >

BORGES, Caio; WAISBICH, Laura Trajber. *The BRICS' New Development Bank and the integration of human rights into development cooperation: a new era or more of the same?* Heinrich Böll Stiftung, 29 de outubro de 2014. Disponível em: < <http://us.boell.org/2014/10/29/brics-new-development-bank-and-integration-human-rights-development-cooperation-new-era> >

CONECTAS. *Banco dos BRICS: uma alternativa viável, porém sustentável?* 06 de setembro de 2013. Disponível em: < <http://conectas.org/pt/acoes/empresas-e-direitos-humanos/noticia/6478-banco-dos-brics-uma-alternativa-viavel-porem-sustentavel> >

CONECTAS. *VI Cúpula dos BRICS: declaração final traz mais cifras e menos direitos humanos*. 15 de julho de 2014. Disponível em: < <http://conectas.org/pt/acoes/politica-externa/noticia/24201-vi-cupula-dos-brics> >

CONECTAS. “As ONGs deveriam expor as limitações do pragmatismo”: para pesquisadora da Universidade de Oxford, debate será inócuo se não abrir espaço para populações afetadas. 02 de dezembro de 2013. Disponível em: < <http://www.conectas.org/pt/acoes/empresas-e>

[direitos-humanos/noticia/8494-%E2%80%9Cas-ongs-deveriam-expor-as-limitacoes-do-pragmatismo](http://www.direitos-humanos/noticia/8494-%E2%80%9Cas-ongs-deveriam-expor-as-limitacoes-do-pragmatismo) >

CONECTAS. *Desenvolvimento para as pessoas? O Financiamento do BNDES e os Direitos Humanos.* Agosto, 2014. São Paulo, Brasil. Disponível em: < http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/Conectas_BNDES%20e%20Direitos%20Humanos_Miolo_Final_COMPRENDIDO.pdf >

CONECTAS. *BNDES e Direitos Humanos:* estudo da Conectas aponta falhas e pede mudanças num dos maiores bancos de financiamento do desenvolvimento do mundo. Última atualização: 16 de setembro de 2014. Disponível em: < <http://www.conectas.org/pt/acoes/empresas-e-direitos-humanos/noticia/25277-bndes-e-direitos-humanos> >

HOMA. *Homa e Organizações da Sociedade Civil Divulgam Carta, Questionando o Processo de Revisão de Salvaguardas Sociais e Ambientais do Banco Mundial.* 21 de fevereiro de 2015. Disponível em: < <http://www.projetodheufjf.com.br/2015/02/21/organizacoes-fazem-carta-em-repudio-a-nova-politica-de-salvaguardas-do-banco-mundial/> >

IBASE. *Sociedade Civil repudia novas normas do Banco Mundial.* Rio de Janeiro: 07 de outubro de 2014. Disponível em: < <http://www.ibase.br/pt/2014/11/novas-normas-do-banco-mundial/> >

LEADER, Sheldon. *Human Rights, Risks, and New Strategies for Global Investment.* Oxford: Journal of International Economic Law, Volume 9, Edição 3, p. 657-705. 20 de agosto de 2006. Disponível em: < <http://jiel.oxfordjournals.org/content/9/3/657.short> >

LEADER, Sheldon. *Risk Management, Project finance and rights-based development.* In: Global Project Finance, Human Rights and Sustainable Development. Cambridge University Press, p.107-141. Inglaterra: 2011.

MOREIRA JÚNIOR, Hermes; FIGUEIRA, Mauro Sérgio. *O Banco dos BRICs e os cenários de recomposição da ordem internacional*. Boletim Meridiano, 47, vol.15, n.142, mar-abr 2014, p.54-62.

PALÁCIO DO PLANALTO. *Nota à Imprensa do Encontro Informal dos Líderes do BRICS por ocasião da Cúpula do G20 em Brisbane*. 15 de novembro de 2014. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/accompanhe-o-planalto/notas-oficiais/notas-oficiais/nota-a-imprensa-do-encontro-informal-dos-lideres-do-brics-por-ocasiao-da-cupula-do-g20-em-brisbane>>

WORLD BANK. *Environmental and Social Framework: Setting Standards for Sustainable Development*. Draft for consultation. 30 de julho de 2014. Disponível em: <http://consultations.worldbank.org/Data/hub/files/consultation-template/review-and-update-world-bank-safeguard-policies/en/materials/first_draft_framework_july_30_2014.pdf>