



UNIVERSIDADE  
ESTADUAL DE LONDRINA

---

EMILIM SHIMAMURA

**A FUNÇÃO SOCIAL E A RESPONSABILIDADE  
SOCIOAMBIENTAL DOS BANCOS**

---

Londrina  
2012

EMILIM SHIMAMURA

**A FUNÇÃO SOCIAL E A RESPONSABILIDADE  
SOCIOAMBIENTAL DOS BANCOS**

Dissertação apresentada ao Programa de  
Mestrado em Direito Negocial, como exigência  
parcial para obtenção do título de mestre.

Orientador: Prof. Dr. Elve Miguel Cenci

Londrina  
2012

**Catálogo elaborado pela Divisão de Processos Técnicos da Biblioteca Central da  
Universidade Estadual de Londrina.**

**Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)**

S556f Shimamura, Emilim.

A função social e a responsabilidade socioambiental dos bancos /  
Emilim Shimamura. – Londrina, 2012.  
224 f.

Orientador: Elve Miguel Cenci.

Dissertação (Mestrado em Direito Negocial) – Universidade  
Estadual de Londrina, Centro de Estudos Sociais Aplicados,  
Programa de Pós-Graduação em Direito Negocial, 2012.

Inclui bibliografia.

1. Bancos – Responsabilidade social – Teses. 2. Bancos –  
Responsabilidade ambiental – Teses. 3. Responsabilidade social da  
empresa – Teses. 4. Bancos – Intervenção estatal – Teses. 5. Direito  
ambiental – Teses. I. Cenci, Elve Miguel. II. Universidade Estadual de  
Londrina. Centro de Estudos Sociais Aplicados. Programa de Pós-  
Graduação em Direito Negocial. III. Título.

CDU 345.47

EMILIM SHIMAMURA

**A FUNÇÃO SOCIAL E A RESPONSABILIDADE SOCIOAMBIENTAL  
DOS BANCOS**

Dissertação apresentada ao Programa de  
Mestrado em Direito Negocial, como exigência  
parcial para obtenção do título de mestre.

Orientador: Prof. Dr. Elve Miguel Cenci

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Elve Miguel Cenci  
UEL – Londrina - PR

---

Prof. Dr. Clodomiro José Bannwart Júnior  
UEL – Londrina - PR

---

Profa. Dra. Lilian Mara Aligleri  
UEL – Londrina - PR

Londrina, 12 de julho de 2012

Dedico este trabalho a Deus.

*“Que la ética llegue ao poder”*

Adela Cortina

## **AGRADECIMENTOS**

Aos meus pais, Adolfo e Emi, pela força e amor.

Ao Ulisses, meu amor.

A Maria Luísa, minha querida e amada filha, que ainda não conheceu o mundo aqui fora, mas que é a luz em nossas vidas.

Aos meus queridos irmãos, Erica e Ricardo.

Ao meu orientador, Elve Miguel Cenci, que há mais de cinco anos me orienta, desde a graduação, passando pelo mestrado, com quem muito aprendi.

Ao professor Clodomiro José Bannwart Júnior que na qualificação me ajudou na reestruturação desta dissertação.

Aos colegas do Mestrado, em especial a Michele Bannwart, pelos bons conselhos.

Ao Francisco Carlos Navarro, Chico da secretaria, pelos bons conselhos.

A todos os professores do mestrado pelos ensinamentos.

A Capes pela bolsa de estudos e sociedade pelo financiamento do curso.

E a todos que me ajudaram neste período, seja com a amizade, conselhos, orientações ou orações.

SHIMAMURA, Emilim. **A função social e a responsabilidade socioambiental dos bancos**. 2012. 224 f. Dissertação (Mestrado em Direito). – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2012.

## RESUMO

O presente trabalho buscou trabalhar com a sustentabilidade no setor bancário, tendo como recorte a diferenciação das normas relativas a função social dos bancos, cuja premissa é a imposição de comportamentos, das normas relativas a sua responsabilidade socioambiental, que passam a contar com natureza diversa, mais propensas a livre adesão. Para tanto, foi necessário abordar o contexto histórico que ensejou o aparecimento de cada uma delas, a sua previsão no ordenamento jurídico, sua previsão no âmbito social e o contexto de reformas estatais ocorridas a partir de 1990 que influenciaram na forma como o Estado passou regular este domínio econômico e seus reflexos no tema da sustentabilidade no setor bancário. Como resultado, foi possível verificar que a partir das referidas reformas as normas jurídicas passam a ter uma natureza mais indutora, que contribuíram para o aparecimento de normas relacionadas a responsabilidade socioambiental; que o setor bancário, apesar de encontrar limites legais nas normas que tratam da função social, e além disso, limites no âmbito social relativas as normas de responsabilidade socioambiental (quando se comprometem com diversos documentos internacionais para a concessão de financiamentos sustentáveis), na prática, diversos bancos, sobretudo, públicos federais que fazem uso de recursos públicos, não se atentam nem as normas relativas a referida função, nem a referida responsabilidade, revelando, segundo uma análise filosófica habermasiana, um problema sério quanto a validade das normas tanto no que pese a atuação dos bancos, como no âmbito da sociedade civil. No entanto, foi possível observar, ainda, que o tema da sustentabilidade bancária ganha espaço no setor, exemplo disso, são os resultados práticos observados a partir da assinatura do Protocolo Verde pelos bancos públicos federais que passaram a adotar diversas medidas para sua efetivação; a criação de índices de sustentabilidade em bolsas de valores; a atuação do Ministério Público Federal ao promover ação contra bancos que financiam empresas acusadas de desmatamento e utilização de mão-de-obra escrava; a criação de resoluções pelo Conselho Monetário Nacional para combater o desmatamento da reserva legal da Amazônia no sentido de punir os bancos financiadores; a criação de diversos incentivos fiscais a que os bancos tem feito uso, nas áreas de educação, cultura, proteção e promoção da criança e do adolescente, entre outras, com uma extensa lista de exemplos que demonstram a atuação bancária nestes setores; a presença de uma legislação capaz de responsabilizar civil e penalmente os bancos que não se atentarem a sustentabilidade de suas ações. A pesquisa fez uso da pesquisa bibliográfica, mais especificamente da revisão bibliográfica, sobretudo, de obras publicadas sobre o tema, dissertações, teses, artigos científicos, artigos em sites especializados, doutrina jurídica, jurisprudências, legislação pátria, cuja coleta de dados se deu através de leituras seletivas, comparativas e reflexivas.

**Palavras-chave:** Função social. Responsabilidade socioambiental. Setor bancário. Financiamentos sustentáveis. Intervenção estatal. Regulação bancária.

SHIMAMURA, Emilim. **Social function and social-environmental responsibility of banks**. 2012. 224 p. Dissertation (Master's degree in Law) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2012.

## ABSTRACT

The present study sought to work with sustainability in the banking sector, focusing on the differentiation of the rules the social role of banks, whose premise is the imposition of behavior, the standards for their social and environmental responsibility, which now rely on the diverse nature, more prone to free membership. Therefore, it was necessary to address the historical context which led to the appearance of each one of them, his prediction in law, his prediction in the social context and the state reforms that have occurred since 1990 that influenced the way the state began regulating this economic dominance and its reflections on the theme of sustainability in banking. As a result, it was verified that such reforms from legal norms are replaced by a more inductive nature, which contributed to the emergence of standards related to environmental responsibility, that the banking sector, despite finding legal limits in the rules dealing with social function, and furthermore, within the limits of social norms that deal with environmental responsibility (when they commit themselves to various international documents for the sustainable provision of funding), in practice, several banks, including federal public who use public resources, not violate the rules or that function, or this responsibility, revealing, according to a philosophical analysis of Habermas, a serious problem regarding the validity of standards both in spite of the performance of banks, as part of civil society. However, we observed also that the issue of sustainability is gaining ground in the banking sector, example, are the practical results observed from the Protocol was signed by the Green federal banks that have adopted various measures for its implementation, the creation of sustainability indices in stock exchanges, the performance of federal prosecutors to promote action against banks that finance companies accused of deforestation and use of labor, slave labor, the creation of the National Monetary Council resolutions to combat deforestation legal reserve in the Amazon in order to punish the financing banks and the creation of several tax incentives that banks have made use in education, culture, protecting and promoting the children and adolescents, among others, with an extensive list of examples that demonstrate the performance of these banking sectors, the presence of a law capable of holding civil and criminal banks that do not pay attention to the sustainability of their actions. The research made use of literature, specifically the review, especially for works published on the subject, dissertations, theses, scientific articles, articles in specialized sites, legal doctrine, case law, legislation homeland, which data collection was through selective readings, comparative and reflective.

**Keywords:** Social function. Social and environmental Responsibility. Banking sector. Sustainable financing. State intervention. Banking regulation.

## LISTA DE FIGURA

<b>Figura 1 –</b>	Ilustra o modelo de Organização da ISO 26000 .....	152
-------------------	--	-----

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Gráfico 1</b> – Operações de Crédito no SFN .....	61
<b>Gráfico 2</b> – Relação Crédito X PIB .....	62
<b>Gráfico 3</b> – Valorização das Ações de Empresas segundo o Índice Dow Jones de Sustentabilidade (DJSI) em comparação ao Índice .....	123
<b>Gráfico 4</b> – Instituições que compõem o UNEP-FI: Signatários por Região .....	137
<b>Gráfico 5</b> – Insituições que compõem o UNEP-FI: Signatários por Categoria .....	137

## LISTA DE TABELAS

**Tabela 1** – Evolução da Participação dos Países nas Rodadas da ISO

26000 .....151

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>AGU</b>	Advocacia Geral da União
<b>BASA</b>	Banco da Amazônia
<b>BACEN</b>	Banco Central
<b>BNDES</b>	Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social
<b>BNH</b>	Banco Nacional de Habitação
<b>BOVESPA</b>	Bolsa de Valores de São Paulo
<b>CTFIN</b>	Câmara Técnica de Finanças Sustentáveis
<b>CUT</b>	Central Única dos Trabalhadores
<b>CCIR</b>	Certificado de Cadastro de Imóvel Rural
<b>CQB</b>	Certificado de Qualidade em Biossegurança
<b>CC</b>	Código Civil
<b>CDC</b>	Código de Defesa do Consumidor
<b>CONTRAF</b>	Confederação Nacional dos Trabalhadores do Ramo Financeiro
<b>CF</b>	Constituição Federal
<b>COPOM</b>	Comitê de Política Monetária
<b>CADE</b>	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
<b>CONDECA</b>	Conselho da Criança e do Adolescente
<b>CEBDS</b>	Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável
<b>CEMDS</b>	Conselho Empresarial Mundial para o Desenvolvimento Sustentável
<b>CMN</b>	Conselho Monetário Nacional
<b>CNCR</b>	Conselho Nacional de Crédito Rural
<b>CONAMA</b>	Conselho Nacional do Meio Ambiente
<b>CRSFN</b>	Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional
<b>COFINS</b>	Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social
<b>CSLL</b>	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
<b>DIEESE</b>	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
<b>DJSI</b>	<i>Dow Jones Sustainability Index</i>
<b>FEBRABAN</b>	Federação Brasileira de Bancos
<b>FELABAN</b>	<i>Federación Latinoamericana de Bancos</i>

<b>FUP</b>	Federação Única dos Petroleiros
<b>FAO</b>	<i>Food and Agriculture Organization</i>
<b>FIPE</b>	Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
<b>FAT</b>	Fundo de Amparo ao Trabalhador
<b>FUNCRANÇA</b>	Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente
<b>FCO</b>	Fundo Constitucional do Centro-Oeste
<b>FNO</b>	Fundo Constitucional do Norte
<b>FNC</b>	Fundo Nacional da Cultura
<b>GRI</b>	<i>Global Reporting Initiative (</i>
<b>IR</b>	Imposto de Renda
<b>ISE</b>	Índice de Sustentabilidade Empresarial
<b>IBASE</b>	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
<b>IFC</b>	<i>International Finance Corporation</i>
<b>IIED</b>	<i>International Institute of Environment and Development</i>
<b>ISO</b>	<i>International Organization for Standardization</i>
<b>IUCN</b>	<i>International Union for the Conservation of Nature</i>
<b>INCRA</b>	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
<b>INMETRO</b>	Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia
<b>LATF</b>	<i>Latin America Task Force</i>
<b>MCR</b>	Manual de Crédito Rural
<b>ENCCLA</b>	Meta da Estratégia de Combate à Lavagem e à Corrupção
<b>MDIC</b>	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
<b>MEC</b>	Ministério da Educação
<b>MPF</b>	Ministério Público Federal
<b>MTE</b>	Ministério do Trabalho e Emprego
<b>ONU</b>	Nações Unidas
<b>OGM</b>	Organismos Geneticamente Modificados
<b>OIT</b>	Organização Internacional do Trabalho
<b>OSCIP</b>	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
<b>ONG</b>	Organização Não-Governamental
<b>IPCC</b>	Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas
<b>PLR</b>	Participação dos Trabalhadores nos Lucros e Resultados da Empresa
<b>PRI</b>	Princípios para o Investimento Responsável das Nações Unidas

<b>PNUMA</b>	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
<b>PNUD</b>	'Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
<b>PASEP</b>	Programa de Formação de Patrimônio do Servidor Público
<b>PIS</b>	Programa de Integração Social
<b>PROUNI</b>	Programa Universidade para Todos
<b>SBPE</b>	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
<b>SAG</b>	Sistema de Acompanhamento de Greves
<b>SGA</b>	Sistema de Gestão Ambiental
<b>SFN</b>	Sistema Financeiro Nacional
<b>SINITOX</b>	Sistema de Informações Tóxico-Farmacológicas
<b>SNCR</b>	Sistema Nacional de Crédito Rural
<b>STJ</b>	Superior Tribunal de Justiça
<b>STF</b>	Supremo Tribunal Federal
<b>TBC</b>	Taxa Básica do Banco Central
<b>SELIC</b>	Taxa do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia
<b>ISO/TMB</b>	<i>Technical Management Board da ISO</i>
<b>TCU</b>	Tribunal de Contas da União
<b>TST</b>	Tribunal Superior do Trabalho
<b>UNCHE</b>	<i>United Nations Conference on Human Environment</i>
<b>UNCED</b>	<i>United Nation Conference on Environment and Development</i>
<b>Unep-FI</b>	<i>United Nations Environment Programme Finance Initiative</i>
<b>UNEPR</b>	<i>United Nations Environment Program Review</i>
<b>WBCSD</b>	<i>World Business Council for Sustainable Development</i>
<b>WWF</b>	<i>Word Wildlife Fund</i>

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	18
<b>CAPÍTULO I – INTERVENÇÃO DO ESTADO SOBRE O DOMÍNIO ECONÔMICO E REGULAÇÃO ESTATAL</b> .....	22
<b>1 GLOBALIZAÇÃO ECONÔMICA-FINANCEIRA</b> .....	24
<b>2 POLÍTICA MONETÁRIA E PODER ESTATAL</b> .....	28
2.1 ESTRUTURA DO SISTEMA FINANCEIRO .....	31
<b>3 INTERVENÇÃO DO ESTADO SOBRE O DOMÍNIO ECONÔMICO</b> .....	37
3.1 A INTERVENÇÃO DO ESTADO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS .....	37
3.1.1 A Intervenção na Constituição de 1988 e Formas de Intervenção Estatal no e sobre o Domínio Econômico .....	41
3.2 REFORMA DO ESTADO .....	46
3.2.1 Terceira Via e Reforma do Estado Brasileiro .....	50
3.3 POLÍTICAS INDUTORAS E LEGITIMIDADE DA INTERVENÇÃO ESTATAL .....	55
3.3.1 Evolução da Concessão do Crédito Bancário no Brasil após as Reformas da Década de 1990 .....	59
3.4 A IMPORTÂNCIA DA INTERVENÇÃO ESTATAL PARA A SUSTENTABILIDADE NO SETOR BANCÁRIO .....	62
3.4.1 Análise dos Financiamentos realizados por Bancos Nacionais para Empresas Rurais acusadas de Desmatamento e Violação de Direitos Humanos .....	64
<b>4 REGULAÇÃO ECONÔMICA</b> .....	72
4.1 REGULAÇÃO ECONÔMICA DOS BANCOS.....	73
<b>CAPÍTULO II – DIFERENÇAS ENTRE FUNÇÃO SOCIAL E RESPONSABILIDADE SOCIAL</b> .....	78

<b>1</b>	<b>DIFERENÇAS ENTRE FUNÇÃO SOCIAL E RESPONSABILIDADE SOCIAL .....</b>	<b>79</b>
<b>2</b>	<b>ATIVIDADE BANCÁRIA COMO ATIVIDADE EMPRESARIAL .....</b>	<b>81</b>
	<b>CAPÍTULO III – FUNÇÃO SOCIAL DOS BANCOS .....</b>	<b>84</b>
<b>1</b>	<b>CONTEXTO HISTÓRICO DA FUNÇÃO SOCIAL .....</b>	<b>85</b>
1.1	A FUNÇÃO SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E NA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL .....	88
<b>2</b>	<b>FUNÇÃO SOCIAL DA EMPRESA .....</b>	<b>91</b>
<b>3</b>	<b>FUNÇÃO SOCIAL DOS BANCOS E PREVISÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO .....</b>	<b>93</b>
3.1	DIREITO CIVIL: RESPONSABILIDADE OBJETIVA; BOA-FÉ CONTRATUAL E CLÁUSULAS GERAIS .....	93
3.2	DIREITO AMBIENTAL .....	97
3.2.1	Responsabilidade civil das instituições financeiras pelo dano ambiental .....	98
3.2.2	Instituições financeiras e a responsabilidade do financiador à projetos de biotecnologia.....	99
3.2.3	Responsabilidade do financiador para concessão e pós-concessão dos financiamentos em atividades potencialmente poluidoras .....	100
3.2.4	Ação civil pública e ação popular como instrumentos de controle para a concessão de financiamentos.....	102
3.3	DIREITO DO TRABALHO – PARTICIPAÇÃO DOS TRABALHADORES NOS LUCROS E RESULTADOS DA EMPRESA: UMA AVALIAÇÃO DO SETOR BANCÁRIO .....	102
3.4	DIREITO TRIBUTÁRIO .....	105
3.5	DIREITO PENAL - RESPONSABILIZAÇÃO DA PESSOA JURÍDICA NO SETOR BANCÁRIO; DIPLOMAS INTERNACIONAIS QUE DISPÕEM SOBRE A RESPONSABILIDADE PENAL DE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS E RESPONSABILIDADE CRIMINAL DOS BANCOS SEGUNDO O CDC .....	106
3.6	DIREITO CONSUMERISTA: SUJEIÇÃO DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS AO CDC.....	109
3.7	DIREITO ADMINISTRATIVO E FISCALIZAÇÃO DOS BANCOS .....	110
3.8	DIREITO CONCORRENCIAL: DISPUTA ENTRE CADE E BACEN.....	111

<b>CAPÍTULO IV – RESPONSABILIDADE SOCIOAMBIENTAL DOS BANCO</b> .....	114
<b>1 RESPONSABILIDADE SOCIOAMBIENTAL EMPRESARIAL</b> .....	115
1.1 CONTEXTO HISTÓRICO DA RESPONSABILIDADE SOCIOAMBIENTAL DAS EMPRESAS .....	116
<b>2 RESPONSABILIDADE SOCIOAMBIENTAL DOS BANCOS</b> .....	120
2.1 CONTEXTO HISTÓRICO DA RESPONSABILIDADE SOCIOAMBIENTAL DOS BANCOS .....	120
2.2 PREVISÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO: LEIS DE INCENTIVO FISCAL .....	126
2.2.1 Lei Rouanet .....	126
2.2.2 Doações a Entidades Civis sem Fins Lucrativos e de Interesse Público .....	129
2.2.3 Doações a Instituições de Ensino e Pesquisa e Programa PROUNI.....	131
2.2.4 Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente.....	133
2.2.5 Projetos de Lei em trâmite no Congresso Nacional.....	134
2.3 PREVISÃO NO ÂMBITO SOCIAL.....	135
2.3.1 UNEP-FI .....	135
2.3.1.1 Participação da Europa e América Latina na UNEP-FI e a sua parceria com a FELABAN.....	136
2.3.2 Princípios do Equador .....	140
2.3.3 Protocolo Verde .....	141
2.3.3.1 Após dez anos da assinatura: como os bancos implementaram os princípios do Protocolo Verde.....	142
2.3.4 Princípios para o Investimento Responsável das Nações Unidas (PRI).....	145
2.3.5 Pacto Global .....	146
2.3.6 Instrumentos de Aferição .....	147
2.3.7 Indicadores Empresariais .....	153
2.3.8 Experiências de Bancos Nacionais e Internacionais .....	158
<b>3 APONTAMENTOS FILOSÓFICOS SOBRE A VALIDADE E A FATICIDADE DAS NORMAS DE RESPONSABILIDADE SOCIOAMBIENTAL E DE FUNÇÃO SOCIAL</b> .....	161
<b>CONCLUSÃO</b> .....	169

<b>REFERÊNCIAS</b> .....	194
<b>ANEXOS</b> .....	203
<b>ANEXO A</b> – EXEMPLOS DE INVESTIMENTO SOCIAL DOS BANCOS.....	204
<b>ANEXO B</b> – PROJETOS DE LEI RELACIONADOS AO TEMA DE PAGAMENTOS POR SERVIÇOS AMBIENTAIS .....	213
<b>ANEXO C</b> – REFLEXÕES SOBRE A ATUAÇÃO DO CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL E DO BANCO CENTRAL A RESPEITO DO MEIO AMBIENTE .....	220
<b>ANEXO D</b> – DECLARAÇÃO INTERNACIONAL DOS BANCOS SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	222

## INTRODUÇÃO

Como se sabe os grandes grupos econômicos representados tanto por empresas transnacionalizadas como pelo interconectado sistema financeiro passam a se converter, diante a globalização econômica-financeira, em verdadeiros centros de poder, reduzindo a capacidade do Estado em coordenar suas políticas fiscais, econômicas, tributárias e sociais.

Em outras palavras, a financeirização da economia permitiu que as redes bancárias desconhecem fronteiras e estes fluxos financeiros desterritorializados por sua vez ocasionaram a acumulação de riquezas capaz de criar espaços normativos que vão além do poder estatal.

Verifica-se na atualidade, deste modo, um poderio dos bancos sem precedentes, mas que, no entanto, tanto a relativização do poder estatal como este virtuosismo financeiro não implicam no desaparecimento do Estado, nem de suas estruturas administrativas, políticas e jurídicas. Além disso, apesar deste grande poder de manobra com que contam as agências financeiras, estas não estão isentas de regulação estatal e tem suas ações limitadas pela lei, por documentos internacionais e diversos mecanismos que passam a ser criados no sentido de trazer maior sustentabilidade ao setor.

O que vem ocorrendo, na verdade, são transformações, reformas, nesta estrutura administrativa, política e jurídica, e como reflexo passaram a criar normas de outra natureza, que de impositivas passam a ganhar um caráter indutivo, que incentiva comportamentos.

Neste sentido, o presente trabalho buscou diferenciar as normas relativas à função social dos bancos, normas cuja premissa é a imposição de comportamentos, criadas a partir de um modelo que antecedeu as reformas estatais dos anos 1990, das normas relativas à responsabilidade socioambiental dos bancos, que passam a contar com natureza diversa, mais propensas a livre adesão.

Nesta esteira, o trabalho foi estruturado da seguinte forma:

No capítulo I buscou-se compreender a estrutura do Sistema Financeiro Nacional e que, apesar da estrutura ter sido mantida desde os anos 1960, se conjugado o estudo com o tema da intervenção estatal sobre o domínio econômico e a globalização econômica-financeira, será possível verificar que o papel regulatório do Estado mudou, e que portanto, suas políticas monetárias

também tiveram de se adaptar ao novo contexto.

Salienta-se, deste modo, que os itens deste capítulo irão tratar das transformações do papel do Estado, fazendo-se breve exposição sobre a globalização econômica-financeira e a crise da soberania estatal; estudos sobre as reformas estatais de 1990 e o aparecimento de políticas indutoras; os reflexos destas transformações nas políticas de concessão de crédito no Brasil após as reformas; o reflexo destas alterações para a sustentabilidade no setor bancário e a questão da legitimidade da ação interventiva quanto aos financiamentos de juros subsidiados por bancos públicos para empresas acusadas de violarem direitos fundamentais mínimos.

Além disso, um dos principais propósitos do capítulo reside na compreensão de como a natureza das normas jurídicas é alterada após as reformas de 1990, que antes de caráter impositivo passam a ter uma natureza indutora. Isto porque com a referida reforma o Estado passa a ser mais um intermediador de interesses e incentivador de comportamentos, que propriamente um agente impositor, cujo cerne da questão encontra-se no item relativo as reformas estatais e políticas indutoras.

No capítulo II, de modo bastante sucinto, objetiva-se diferenciar os conceitos de função social e responsabilidade social, para facilitar a posterior compreensão dos capítulos seguintes. Genericamente tal diferença pode ser traduzida pela imposição legal quanto a observância de determinado comportamento, refletindo a função social. E na possibilidade voluntária de adesão ao comportamento, como se expressa a responsabilidade social.

Além disso, será abordado o conceito de banco e de atividade empresarial, no sentido de demonstrar que o banco é uma empresa, e que portanto, todo o tratamento, seja legal, social, moral, dispensado as empresas de modo geral também se aplicam ao setor financeiro, mas que este possui particularidades como serão apresentadas no capítulo III e IV.

O capítulo III trata da função social dos bancos. O objetivo é demonstrar que a função social é uma obrigação legal, que restringe o direito de propriedade com a finalidade de beneficiar a coletividade. Trata-se de um direito subjetivo. Assim, toda a legislação apresentada aqui tem esta natureza impositiva, que obriga o comportamento.

Como os bancos são tidos como empresas, tem-se como

consequência que a função social da empresa é aplicada a eles de modo genérico. Cabe ressaltar, todavia, que há especificidades para o setor, como será abordado no item relativo a sua previsão no ordenamento jurídico.

Assim, o capítulo buscou, inicialmente, traçar o contexto histórico da função social. Em seguida, elencou sua previsão na Constituição Federal de 1988 e na legislação infraconstitucional. Para depois tratar da função social da empresa, e por fim, a função social dos bancos. Esta por sua vez foi tratada de modo separado em cada área do direito. Nota-se, que o tema da função social é amplo, neste sentido, foi abordado somente os temas mais relevantes e polêmicos em cada área, destacando-se a área ambiental, cuja legislação possibilita responsabilizar as instituições financeiras por financiamentos concedidos à empresas que desmatam ou degradem o meio ambiente, mesmo que sua responsabilidade seja indireta.

O capítulo IV trata da responsabilidade socioambiental dos bancos. O objetivo é demonstrar que tal responsabilidade se difere da função social, tendo em vista o caráter não obrigacional de suas normas. Para tanto, buscou-se delimitar a diferença entre a responsabilidade socioambiental das empresas de modo geral, com menção a seu contexto histórico, da responsabilidade socioambiental dos bancos, que além de trazer marcos históricos diversos há particularidades para o setor, como a ocorrência de diversos Riscos a que estão sujeitas as instituições financeiras, motivo que impulsiona a sustentabilidade no setor.

Além disso, serão feitas considerações sobre as diferentes correntes e denominações que o conceito de Responsabilidade Social da Empresa pode trazer, buscando explicar a utilização do termo 'Responsabilidade Socioambiental' neste trabalho. Ainda, buscou-se tratar das principais normas de responsabilidade socioambiental e como estão sendo aplicadas, seja no âmbito jurídico, como no âmbito social.

Por fim, entendeu-se que a função social e a responsabilidade socioambiental dos bancos apresentam diferenças também filosóficas e não apenas jurídicas. Isto será possível verificar a partir do estudo da teoria habermasiana sobre a validade e a facticidade das normas, no qual se observou um sério problema de validade das mesmas seja na atuação dos próprios bancos, como no âmbito da sociedade civil.

A pesquisa fez uso da pesquisa bibliográfica, mais especificamente da revisão bibliográfica, sobretudo, de obras publicadas sobre o tema, dissertações,

teses, artigos científicos, artigos em sites especializados, doutrina jurídica, jurisprudências, legislação pátria, cuja coleta de dados se deu através de leituras seletivas, comparativas e reflexivas.

## **CAPÍTULO I**

### **INTERVENÇÃO DO ESTADO SOBRE O DOMÍNIO ECONÔMICO E REGULAÇÃO ESTATAL**

A partir da década de 1980 a atuação do Estado na atividade financeira passou a ser de grande importância, isto porque na ocasião o Estado perdia controle sobre o processo inflacionário. Diversas medidas paliativas, como congelamento, confisco, tabelamentos, entre outras, além dos sucessivos planos econômicos buscavam formas de conter a inflação (TURCZYN, 2005, p. 24).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e as reformas que esteve sujeito o Estado brasileiro, tais como as privatizações e atuação estatal por meio de agências reguladoras, além do sucesso do Plano Real para combater a inflação, inicia-se uma nova fase de política econômica, a qual o governo começou a perceber que esta poderia ser realizada de modo contínuo e constante, dentro de um processo de planejamento, o que incluiu criar uma política financeira consistente (TURCZYN, 2005, p. 24-25).

Cabe notar, no entanto, que esta política financeira também se adaptou em acordo com o já mencionado processo de globalização dos mercados financeiros, “que ocasionou uma perda considerável do poder do Estado sobre suas políticas econômico-financeiras [...] exigindo, constantemente, a adoção de medidas antipolulares, como, por exemplo, o aumento da taxa de juros” (TURCZYN, 2005, p. 25).

Mas apesar da referida adaptação, o Sistema Financeiro não sofreu grande reestruturação desde 1964, ou seja, desde a promulgação da Lei 4.595/1964, que estruturou o Sistema Financeiro Nacional, se manteve quase inalterado. O que ocorreu foi que nestes 50 últimos anos seus órgãos técnicos foram se aprimorando, bem como as políticas econômicas, mesmo sem contar com alterações legislativas (TURCZYN, 2005, p. 25-26).

Cabe notar, nesta esteira, que apesar da estrutura ter sido mantida, se conjugado o estudo com o tema da intervenção estatal sobre o domínio econômico e a globalização econômica-financeira, será possível verificar que o papel regulatório do Estado mudou, e que portanto, suas políticas monetárias também tiveram de se adaptar ao novo contexto.

Salienta-se, deste modo, que os próximos itens deste capítulo irão

tratar das transformações do papel do Estado, através do estudo da estrutura do Sistema Financeiro Nacional, da Intervenção Estatal sobre o Domínio Econômico e a Regulação Bancária no Brasil, no sentido de buscar compreender as reformas estatais de 1990, o aparecimento de políticas indutoras, as políticas de concessão de crédito, o reflexo destas alterações para a sustentabilidade no setor bancário e a questão da legitimidade da ação interventiva quanto aos financiamentos de juros subsidiados por bancos públicos a empresas acusadas de violarem direitos fundamentais.

Além disso, um dos principais propósitos do capítulo reside na compreensão de como a natureza das normas jurídicas é alterada após as reformas de 1990, que antes de caráter impositivo passam a ter uma natureza indutora. Isto porque com a referida reforma o Estado passa a ser mais um intermediador de interesses e incentivador de comportamentos, que propriamente um agente impositor. Debate que será importante para diferenciar, posteriormente, as normas relativas a função social, de cunho impositivo, e as normas relativas a responsabilidade socioambiental, de cunho indutor.

Antes, no entanto, serão tecidas breves considerações sobre a globalização econômica-financeira no intuito de contextualizar as transformações que o Estado tem passado, sobretudo, a respeito da crise de sua soberania e a consequente fragmentação social.

## 1 GLOBALIZAÇÃO ECONÔMICA-FINANCEIRA

Expôr os fatores econômicos, sociais e políticos que desafiam o Estado Moderno e por consequência a ordem jurídica foi um dos trabalhos de Marques Neto ao tratar das consequências da globalização econômica-financeira e da complexidade e fragmentação social atualmente vivida.

Ao citar Ataliba Nogueira entende o autor que, mesmo tendo dito tais palavras em 1970, proferiu um discurso muito atual. Dizia ele: “o Estado tende a desaparecer”, e sustentava como argumento a relativização do poder estatal soberano através da distribuição de poderes em grupos sociais fragmentados e a emergência de Organizações Supranacionais, que iriam aos poucos substituí-lo (MARQUES NETO, 2006).

Após vinte anos, a década de 1990 assiste à transformações marcantes em decorrência do processo de globalização. Passa-se a falar em um novo ciclo do capitalismo, marcado pela internacionalização da economia, decorrente, sobretudo, da evolução tecnológica nos setores de informática, telecomunicações, telemática, transporte, entre outros; da financeirização da economia, que trouxe a figura de bancos internacionalizados e do capital apátrita; da transformação da empresa fordista em empresas supranacionais que fragmenta cada vez a produção e emprego de mão-de-obra; da ocorrência de culturas mundializadas; da afirmação de organismos multilaterais que ajudam na organização e coordenação de ação internacional dos Estados; dos fluxos migratórios; da integração de blocos econômicos; da disseminação dos direitos humanos; da emergência da *lex mercatoria* de cunho privado; e da expansão de mecanismos do direito internacional, como a arbitragem<sup>1</sup> (MARQUES NETO, 2006).

---

<sup>1</sup> Sobre o enfraquecimento da soberania estatal diante as transformações da globalização, José Eduardo Faria (2004, p. 35-37) comenta: Na medida em que a interpenetração das estruturas empresariais, a interconexão dos sistemas financeiros e a formação dos grandes blocos regionais se convertem em efetivos centros de poder, o sistema político deixa de ser o *locus* natural da organização da sociedade por ela própria. Em vez de uma ordem soberanamente produzida, o que se passa a ter é uma ordem crescentemente recebida dos agentes econômicos. Trata-se de uma ordem cada vez mais auto-organizada e auto-regulada. Por operar sob a forma de redes formais e informais de interesses envolvendo um número variável de atores empresariais com distintos graus de influência e poder, e preocupados apenas em negociar acordos específicos sobre matérias determinadas, esta ordem tende a transcender os limites e controles impostos pelo Estado, a substituir a política pelo mercado como instância máxima de regulação social [...] No âmbito dessa ordem, as estruturas administrativas, políticas e jurídicas do Estado-nação não desaparecem, é óbvio. Mas veem relativizados alguns instrumentos básicos que caracterizam sua ação nas últimas décadas [...] tais estruturas são reformuladas e redimensionadas por processos de deslegalização e

Dentre as transformações citadas, ganha relevo a financeirização da economia. Esta se deu pelo processo de integração dos mercados financeiros que passaram a desconhecer fronteiras e poderes nacionais assumindo a forma de “redes articuladas de fluxos financeiros desterritorializados, que operam ininterruptamente, em tempo real” (CORAZZA, 2005).

Três fatores interdependentes contribuíram para sua ocorrência: a) o acúmulo crescente de riqueza monetária e financeira “em forma de ativos com diferentes graus de liquidez e denominados em diferentes moedas”; b) a mobilidade extraordinária desses ativos, devido a evolução tecnológica, fugindo ao controle dos bancos centrais; c) e pela utilização do regime de taxas de câmbio flutuantes, que possibilitam ganhos especulativos (CORAZZA, 2005).

Segundo Corazza (2005), do ponto de vista histórico, acusa-se sua ocorrência pela criação do euromercado, com apoio dos EUA e Inglaterra, “na medida que representou a formação de um mercado mundial de moeda sem pátria”, e possibilitou a formação de um mercado interbancário que uniu mercados financeiros nacionais privados, livres dos Bancos Centrais

Ainda segundo o autor, outra condição que favoreceu esta transformação foi a acumulação de riqueza e monetária sem precedentes, constituída, sobretudo, “pela emissão de dólares necessários para financiar a reconstrução europeia e japonesa”, pelas crises do petróleo em 1973 e 1979 e pelo endividamento de países periféricos na década de 1980 (CORAZZA, 2005).

Destaca-se, nesta esteira, a adoção de taxas flexíveis de câmbio em 1973 que não fixou o valor relativo das moedas, o que tornou possível os movimentos especulativo de capital. Segundo Moffit “as taxas de câmbio se tornaram flutuantes, não por decisões políticas em si mesmas, mas porque governos não eram mais capazes de controlar os movimentos de capital privado” (MOFFIT, 1984, apud CORAZZA, 2005).

Por fim, destaca-se ainda o fim das políticas keynesianas na Inglaterra em 1976 e na França em 1983 e a elevação da taxa de juros nos EUA em 1979, que permitiram a liberalização financeira, a mudança de um regime de

---

privatização formulados e justificados em nome da ‘governabilidade’, da resolução da ‘crise fiscal’, da adequação dos mecanismos de formação de preços aos custos econômicos reais, da ‘flexibilização’ das relações salariais, da captação de recursos externos para investimentos produtivos, do acesso a tecnologia de ponta e novos produtos e processos, do aumento da produtividade industrial e da competitividade comercial e da inserção da economia nacional na economia transnacionalizada.

finanças reguladas para um regime de finanças especulativas, antes reguladas pelo Acordo de Bretton Woods, onde o fluxo de moedas e títulos encontrava-se sob o poder dos Bancos Centrais e Organismos Internacionais, passa então ao controle de poucas redes multinacionais (CORAZZA, 2005).

Além disso, observa-se ainda outra consequência da globalização, a fragmentação social e emergência de grupos de interesse, que passam a reivindicar do Estado direitos específicos, e novamente este encontra-se desafiado, em razão das crescentes demandas, cada vez mais complexas e contraditórias, somando-se o agravante do Estado não possuir recursos para financiar todas elas (MARQUES NETO, 2002).

Segundo José Eduardo Faria (2004, p. 119-120) tais despesas públicas, sobretudo, relativas a garantia de direitos sociais, uma vez suprimidos podem levar a grandes tensões sociais e possível perda de legitimidade. Trata-se de um dos grandes fatores da crise fiscal vivida pelo Estado, pois se de um lado deve manter programas de bem-estar na área da saúde, transporte, previdência, saneamento básico, moradia e educação, por outro vive um cenário de ingovernabilidade ao perder o crédito público, não conseguir acumular poupança e ser pressionado por grupos de interesses de todos os tipos.

Desse modo, nas décadas de 1980 e 1990, a ideia de governabilidade ganha espaço e passa a ser definida como o conjunto de reformas estatais que deveriam estar centradas na eficácia das políticas públicas, efetividade de suas medidas, redução da inflação legislativa, combate a ingovernabilidade sistêmica, reformas do estado keynesiano e intervencionista (FARIA, 2004, 121-122).

Como consequência, passa-se a falar em dois Estados, um informal, paralelo, cuja marca é o absenteísmo do Estado, onde seus códigos e leis carecem de base social, econômica, política e cultural e suas ações não mais correspondem a positivação. Revelam muitas vezes atitudes contraditórias e instáveis que alteram dependendo das circunstâncias. E de um Estado formal, que segundo Boaventura Santos é denominado de heterogêneo,

[...] que não se assenta nem no direito nem na violação do direito e é mais positivo do que negativo, atuando basicamente através de decisões administrativas, objetivos econômicos, mecanismos monetários e financeiros, incentivos fiscais, taxas de câmbio, subsídios, formação profissional, ameaças públicas contra atores sociais mais agressivos, etc. (BOAVENTURA SANTOS *apud* FARIA, 2004, p. 126-127).

O que tem-se revelado deste quadro, portanto, é o rompimento com a homogeneidade social do Estado moderno, sua escassez de recursos, o fim da divisão público-privado com a privatização de empresas públicas e criação de espaços publicizados fomentando atores do segundo e terceiro setor, a limitação do poder decisório do Estado e a criação de diferentes ordens normativas. Decorre, assim, uma crise de sua soberania, e o Estado passa a ser visto como um mediador de interesses, mantendo para si certas prerrogativas, como garantidor de direitos fundamentais, mas distribuindo parte de suas atribuições sociais a entes privados e setores da sociedade civil organizada, situação que ficará mais clara ao ser estudada a reforma do Estado presente neste capítulo.

## 2 POLÍTICA MONETÁRIA E PODER ESTATAL

O Estado, segundo Turczyn (2005, p. 44), responsável em elaborar a política econômica bem como em executá-la, possui certas atribuições ou funções que podem ser assim esquematizadas: função de emitir moeda; elaborar e executar a política monetária; regular a circulação de moedas; obter recursos para a execução de sua gestão; e por fim, intervir sobre domínio econômico através da regulação e edição de normas.

Posta assim tais funções, regular a moeda diz respeito a “criação” da moeda, ou seja, é função privativa do Estado o poder de emitir moeda, que em seu significado legal pode ser definida:

Uma unidade de medida e um bem econômico plurifuncional, objeto de apropriação e de propriedade: uma unidade de medida ou de conta que se aplica a valores, custos e preços; um bem que funciona como instrumento de investimento, de crédito e de entesouramento e como meio geral e definitivo de pagamentos, susceptível de extinguir, por equivalência, as dívidas de natureza contratual, tributária e delitual (TURCZYN, 2005, p. 35).

Assinale que o valor da moeda fiduciária, diferente da moeda metálica, não possui um valor intrínseco, assim, “a quantidade de moedas emitidas deve manter uma correspondência com o montante do valor monetariamente atribuído aos atos jurídicos”. Criar, deste modo, um dinheiro sem lastro passa a ser prejudicial, como o caso da Argentina onde o governo federal “a fim de evitar o descontrole monetário decorrente da mudança de regime cambial, promoveu o confisco de depósitos em moeda estrangeira e provocou, assim, absoluta falta de liquidez na economia” (TURCZYN, 2005, p. 37).

Até a década de 1970 o padrão ouro predominou sendo o papel-moeda emitido em correspondência a uma certa quantidade de ouro guardada nos cofres do governo, depois foi substituído pelo dólar. Nos Estados Unidos “o dólar americano não é um dólar de prata ou de ouro [...] o dólar é simplesmente uma moeda de reconhecimento, sustenta-se no poder do governo e na fé das pessoas que usam-no [...] fé que o governo dos EUA continue existindo e aceitando dólares no pagamento de impostos [...] Além dessa fé, nada mais sustenta o dólar” (WEATHERFORD, 1999 *apud* TURCZYN, 2005, p. 37).

É tão importante esse poder do Estado em criar moeda que “o

exercício técnico desse poder se constitui, cada vez mais, em condição de governabilidade e de cumprimento pelo Estado de suas funções constitucionais”.. Vale lembrar que “essa política monetária tem como principais instrumentos não só o controle da quantidade de moedas (e sucedâneos) ou de dinheiro posta em circulação, mas, também, as taxas de juros praticadas e o sistema de câmbio” (TURCZYN, 2005, p. 39).

Tão importante quanto o controle da emissão de moeda, o controle do crédito, sucedâneo da moeda física, também é tarefa do Estado. Vive-se, atualmente, a terceira fase da economia, que em primeiro estágio era natural, caracterizado pela troca de coisas por coisas, passou, em sua segunda fase a ser monetária quando os bens tem seus valores fixados pela moeda e por fim, a atual, a economia creditória, quando o crédito e respectivos títulos passam a ter poder aquisitivo e realizam pagamentos (GASTALDI, 1992 *apud* TURCZYN, 2005, p. 25-26).

O crédito passa a ser um meio de investimento e produtividade, tendo em vista que não se pode falar em desenvolvimento sem que haja investimento, e este não existe sem financiamento. No entanto, cabe ao Estado regular o excesso de crédito para evitar problemas de inflação (TURCZYN, 2005, p. 41).

Outra forma de planejar e executar a política monetária seria através da interação entre as demais políticas públicas, como por exemplo, coordenar a política monetária com a política fiscal, cambial, social e de rendas (controle direito dos salários, depreciações, lucros e dividendos) (TURCZYN, 2005, p. 42).

Cumprir observar, neste ponto, que esta coordenação vai depender da teoria econômica adotada pelo governo. De forma bastante sintética, há duas grandes importantes correntes econômicas: a fiscalista, defendida por Keynes que se afirma em políticas intervencionistas, no qual a política econômica deve levar em consideração a ocupação de desempregados e restituir sua capacidade de consumo, enquanto que a corrente monetarista, defendida por Friedman se identifica mais com uma postura liberal (TURCZYN, 2005, p. 43).

Assim, nas palavras de Faria (2009, p. 298):

Keynes defendia a intervenção do Estado na economia para assegurar o pleno emprego; chamava a atenção para a importância da demanda agregada para os níveis de produção e emprego; advertia para a necessidade de os governos expandirem gastos públicos para estimular a demanda privada em situações de recessão; e recomendava política fiscal e monetária que favorecessem a propensão a consumir, com mais investimentos públicos e privados.

Em contrapartida, a corrente liberal, como a defendida por Schumpeter entendia que só haveria desenvolvimento econômico com inovações tecnológicas, e esta seria inserida no mercado não via Estado, mas por uma elite de empresários capazes de assumir riscos, pois criavam as condições para obtenção de lucros expressivos (FARIA, 2009, p. 298).

Por tais razões, Keynes se interessava pelo equilíbrio e estabilidade econômica, enquanto que Schumpeter focava sua atenção no crescimento, na crença que o “livre jogo de mercado produziria bem-estar, apesar de passar por turbulência e destruição criadora”. Entendia, ainda, que a instabilidade era própria do capitalismo, devido suas inovações, pressões competitivas que suscitam novas ordens a todo momento, assim, seu tipo ideal de Estado centrava-se na abertura econômica, competitividade, inovação científica, autofinanciamento previdenciário e flexibilidade organizacional. Já Keynes buscava um tipo ideal de Estado, onde, através de planejamentos e regulação econômica era possível gerar pleno emprego e financiamento previdenciário para compor as bases do consumo capitalista (FARIA, 2009, p. 298).

No entanto, como veremos mais adiante, este clássico debate bipolar entre liberais e keynesianos, a partir das reformas do Estado e aparecimento de uma nova proposta da social democracia, em que o Estado precisa descentralizar, transformar sua gestão, e promover formas mais diretas de democracia, permitiu se falar em uma superação destes modelos.

Ainda, a globalização, como já vista, trouxe mudanças expressivas no papel do Estado e do direito na atualidade. Segundo Celso Furtado, citado por Faria, com o fortalecimento de bancos privados transnacionalizados, cujas transferências de capital em ordem internacional escapam do controle estatal, criou-se ou emerge um novo sistema de decisões internacionais. O Estado nacional perde parte sua liberdade para controlar as políticas monetárias, a regulação, a política fiscal, entre outros ajustes, justamente porque a ameaça de uma instabilidade econômica, ou seja, a transferência deste capital volátil para outros lugares gera

instabilidade e crises econômicas (FURTADO, 1987 *apud* FARIA, 2009, p. 298).

Daí surgiu, sobretudo a partir da década de 1990, reformas estatais em diversas economias capitalistas no sentido de criar novas formas de regulação do Estado sobre o domínio econômico. A política monetária brasileira deste período, que vem sendo mantida até os dias atuais, é grande exemplo deste processo de transformação como veremos mais adiante.

Tudo isso gera um reflexo para o tema central aqui estudado, tal como a diferença entre função e responsabilidade social, tendo em vista que o papel do Estado interventor é transformado. Não que deixe de existir, prevalece sua regulação em assunto básicos, como a defesa de direitos sociais e mediador de relações econômicas, no entanto, passa a criar mecanismos mais propensos a uma negociação e parcerias com o setor privado, no sentido de promover o espaço público, descentralizando a gestão neste setor.

## 2.1 ESTRUTURA DO SISTEMA FINANCEIRO

A Lei 4.595/1964 criou o Sistema Financeiro Nacional (SFN), lei ordinária que foi recepcionada pela Constituição de 1988. Conforme o art. 192 da CF, o SFN deveria ter sido regulado por lei complementar, mas até hoje não foi promulgada. Assim, a referida lei desde 1964 continua regulando a estrutura e funcionamento do sistema, e é considerada por grande parte da doutrina como complementar quando do momento de sua recepção (TURCZYN, 2005, p. 125).

O SFN pode ser entendido como um conjunto de órgãos que tem por finalidade comum atingir o progresso econômico e social do País, como estabelece o art. 2º da Lei 4.595/1964 (TURCZYN, 2005, p. 131).

Trata-se de um sistema financeiro-público institucional, “integrado pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), Banco Central (BACEN), Banco do Brasil, Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e demais instituições financeiras públicas, e um sistema financeiro privado, composto pelas instituições financeiras públicas não-federais e demais instituições financeiras públicas e privadas” (TURCZYN, 2005, p. 131).

O Conselho Monetário Nacional é um órgão do Poder Executivo Central, com o “objetivo de operacionalizar as diretrizes do governo federal e de conferir agilidade à sua atuação, no que diz respeito à matéria específica a ele

outorgada”. A competência do órgão é ampla envolvendo campos diversos como o monetário, o fiscalizatório, o judicante, administrativo segundo dispõe o art. 4º da Lei 4.595/1964 (TURCZYN, 2005, p. 133).

A partir da década de 1980, com a necessidade de combate à inflação o governo passou a adotar medidas que passaram a ser decisivas na configuração da economia nacional, e a partir da Medida Provisória 542 de 30/06/1994, responsável em criar o Plano Real, foi editada a Lei 9.069/1995, no qual o CMN passou a ser composto por três membros: o Ministro da Fazenda; do Planejamento e Orçamento e o Presidente do Banco Central, reduzindo o grau de autonomia do órgão frente às políticas governamentais. Com o advento da Lei 9.649/1998 o CMN foi integrado ao Ministério da Fazenda (TURCZYN, 2005, p. 138).

O Banco Central do Brasil “foi criado para se constituir em autoridade monetária, embora, por certo período, tenha compartilhado essa função com o Banco do Brasil”. Trata-se de uma autarquia federal e tem por função executar as normas expedidas pelo CMN, conforme dispõe o art. 9º da Lei 4.595/1964 (TURCZYN, 2005, p. 139).

A competência da autarquia compreende três áreas: a monetária, a fiscalizatória e também serve como um banco para o governo, além de ter atuado também no fomento (TURCZYN, 2005, p. 139).

Cabe notar, que o BACEN recebe o denominação ‘banco’ mas não exerce na prática qualquer atividade bancária típica. Sua relação se dá somente com outras instituições financeiras, seja pública ou privadas, fato que o denominam de ‘bancos dos bancos’. O art. 12 da Lei 4.595/1964 proíbe expressamente que firme operações bancárias de qualquer natureza, exceto quando autorizadas por lei. O objetivo é afastar a idéia de um banco central misto, pois um órgão que inspeciona os demais bancos não deve lhes fazer concorrência (TURCZYN, 2005, p. 143).

Assim como o CMN, o BACEN teve suas funções alteradas com o Plano Real. A partir de então o presidente do BACEN passa a ser obrigado a prestar contas para o Presidente da República e aos presidentes das duas casas do Congresso Nacional, por meio do Ministro da Fazenda. Além disso, a autarquia torna-se uma secretaria executiva do CMN, e passa a ter competência para formular política monetária (TURCZYN, 2005, p. 145-146).

Foi criado em 1996 o Comitê de Política Monetária (COPOM), responsável em estabelecer diretrizes de política monetária, que após uns anos

passa a implementar a política monetária e definir a Taxa Básica do Banco Central (TBC), posteriormente substituída pela Taxa do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (SELIC). Um dos objetivos desta política era reduzir a inflação, e o próprio BACEN “define sua missão institucional como sendo a de assegurar a estabilidade do poder de compra da moeda e a solidez do sistema financeiro” (TURCZYN, 2005, p. 146-147).

Tais medidas se amoldam à reforma da administração gerencial proposta defendida por Luiz Carlos Bresser Pereira, ex-ministro da Reforma do Estado no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), a ser estudada no próximo ponto.

As instituições financeiras públicas federais são “órgãos auxiliares da execução da política de crédito do Governo Federal”, e são reguladas pelo CMN. Assim, os bancos públicos federais são: a Caixa Econômica Federal, o Banco do Brasil, o BNDES, o Banco do Nordeste S/A e o Banco da Amazônia (TURCZYN, 2005, p. 148).

Já as instituições financeiras não federais devem observar o mesmo regime de instituições financeiras privadas. Situação antes problemática, pois os bancos estaduais muitas vezes financiavam particulares sem qualquer critério mais rigoroso, não havia qualquer respeito pela *res publica* (TURCZYN, 2005, p. 150).

Muitos bancos estaduais foram extintos ou privatizados, mas no estado de São Paulo, apesar de ter visto a privatização do Banespa, “transformou a Caixa Econômica do Estado de São Paulo em banco múltiplo”, denominado Banco Nossa Caixa S/A que se tem mostrado lucrativo (TURCZYN, 2005, p. 152).

Cabe ressaltar, quanto ao tema de banco público, que as instituições oficiais, mencionadas no art. 164, § 3º da CF, não podem ser confundidas com banco público, “sob o controle financeiro do Poder Público, mas são, indistintamente, bancos públicos ou privados, desde que tenham sido regularmente constituídos, sejam devidamente fiscalizados pelos órgãos e entidades federais componentes e sejam formamente escolhidos por determinado Estado-Membro ou Município para funcionar precipuamente como depositário de suas disponibilidades de caixa” (TURCZYN, 2005, p. 153).

O Banco do Brasil, de acordo com a Lei 4.595/1964, se constituiu como um instrumento da política de crédito e financeira do governo federal e age como agente financeiro do Tesouro, executor de serviços bancários do governo

federal e BACEN, arrecadador de depósitos compulsórios, executor de política de comércio exterior, financiador de atividades industriais e rurais, difusor e orientador do crédito segundo o art. 19 da referida lei (TURCZYN, 2005, p. 162-163).

Trata-se de uma empresa de economia mista, uma vez que exerce ao mesmo tempo a política creditícia e financeira do governo federal, e ainda realiza funções empresariais privadas, pois é uma “empresa de capital aberto, com suas ações negociadas em bolsa de valores e, portanto, com o dever legal de gerar lucro para seus acionistas” (TURCZYN, 2005, p. 163).

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) existe desde 1952, criado no Governo Vargas e tinha por objetivo incrementar o desenvolvimento econômico e social do país. Inicialmente era uma autarquia federal vinculada a Secretaria de Planejamento da Presidência da República. Tratava-se do principal órgão de execução de investimento do governo federal (GARTNER, 1998, p. 42).

Atualmente, sua missão permanece a mesma, mas trata-se de uma empresa pública, subordinada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (TURCZYN, 2005, p. 165).

Oferece linhas de financiamento a investimentos em equipamentos nacionais e capital de giro, para a área agrícola, para a exportação de bens e serviços, para a marinha mercante e construção naval, para capitalização de empresas, para crédito à população empreendedora de baixa renda e para prestação de avais e fianças (TURCZYN, 2005, p. 166-167).

Suas principais fontes de recursos tem origem do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que foi substituído pelo Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação de Patrimônio do Servidor Público (PASEP), mais conhecido como PIS/PASEP, que chegam a contabilizar aproximadamente 60% da fonte arrecadada (TURCZYN, 2005, p. 167).

O Banco Nacional de Habitação foi criado com a Lei 4.380/1964. Seu objetivo era fomentar a indústria da construção e fazer frente à crise de habitação da época. Em 1986 o sistema financeiro de habitação sofreu profundas alterações por conta do Decreto-lei 2.991/1986, mas continua a existir até hoje, suas fontes básicas de recurso foram mantidas pelos depósitos da caderneta de poupança, o chamado Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e também por recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (TURCZYN,

2005, p. 169-171).

As Caixas Econômicas são instituições financeiras públicas, mas com situação não muito bem definida. Segundo Nelson Abrão “as caixas econômicas são empresas bancárias destinadas precipuamente a recolher e movimentar poupança popular”. Além disso, emprestam dinheiro à órgãos oficiais, com juros subsidiados para realização de obras de interesse da comunidade (ABRÃO, 1999, p. 25 apud TURCZYN, 2005, p. 165).

Existem desde a época do império, desde 1874, e atualmente estão subordinadas ao Ministério da Fazenda. Além disso, são consideradas entidades de utilidade pública e por isso não recaem impostos sobre o seu patrimônio, serviços e negócios (TURCZYN, 2005, p. 175).

Com a vigência da Lei 4.380/1964 foram integradas ao Sistema Financeiro de Habitação. As caixas econômicas estaduais deixaram de existir, só há no Brasil a Caixa Econômica Federal (TURCZYN, 2005, p. 175).

A Caixa Econômica Federal foi criada com o Decreto-lei 759/1969, “uma instituição financeira dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e autonomia administrativa”. Sua finalidade consiste em receber depósitos de economias populares sob a garantia da União, conceder empréstimos de natureza assistencial, explorar serviços de loteria, realizar operações de penhor civil, outras operações no mercado de capitais (TURCZYN, 2005, p. 175).

Em 1986 com a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH) incorpora-o e assume a função de executar o programa de habitação do governo federal. Atualmente, opera ainda como banco múltiplo<sup>2</sup> (TURCZYN, 2005, p. 176).

Nas demais instituições financeiras públicas e privadas estão incluídas pela lei todas que atuam no mercado, desde que quando públicas estejam amparadas pelo regime privado, sujeitas às fiscalizações do Banco Central e passíveis de decretação de intervenção ou liquidação extrajudicial (TURCZYN, 2005,

---

<sup>2</sup> Os bancos múltiplos são instituições financeiras privadas ou públicas que realizam as operações ativas, passivas e acessórias das diversas instituições financeiras, por intermédio das seguintes carteiras: comercial, de investimento e/ou de desenvolvimento, de crédito imobiliário, de arrendamento mercantil e de crédito, financiamento e investimento. Essas operações estão sujeitas às mesmas normas legais e regulamentares aplicáveis às instituições singulares correspondentes às suas carteiras. A carteira de desenvolvimento somente poderá ser operada por banco público. O banco múltiplo deve ser constituído com, no mínimo, duas carteiras, sendo uma delas, obrigatoriamente, comercial ou de investimento, e ser organizado sob a forma de sociedade anônima. As instituições com carteira comercial podem captar depósitos à vista. Na sua denominação social deve constar a expressão "Banco" (Resolução CMN 2.099, de 1994) (BACEN, 2012).

p. 176).

Não há uma tipologia específica dos diversos tipos de instituições, são na verdade diferenciadas pela modalidade de atividade que exercem, assim, para cada modalidade o BACEN estabelece requisitos a serem observados para obterem autorização (TURCZYN, 2005, p. 176).

No geral, a missão destas instituições é de “promover a intermediação financeira e integrar o chamado subsistema de intermediação ou operativo”. São elas:

As instituições financeiras bancárias: bancos comerciais, múltiplos e caixas econômicas; b) instituições financeiras não bancárias: bancos de investimento, bancos de desenvolvimento, as sociedades de crédito, financiamento e investimento, as sociedades de arrendamento mercantil (*leasing*), as cooperativas de crédito, as sociedades de crédito imobiliário e as associações de poupança e empréstimo, as quais se somam às agências de fomento e às sociedades de crédito ao microempreendedor (TURCZYN, 2005, p. 177).

Aqui pode-se ter dúvidas em saber o que é ou não é considerado um banco. Para se saber se uma instituição é bancária ou não o critério é a captação de depósitos à vista. Assim, o Manual de Fiscalização do Banco Central divide as instituições em dois grupos: aquelas que captam depósito à vista, tais como os bancos comerciais, múltiplos com carteira comercial, caixas econômicas e cooperativas de crédito, consideradas instituições bancárias. E as que obtêm fundos que não de depósito à vista, tais como bancos especializados e empresas de crédito não bancário, por exemplo, bancos de investimento e sociedade de crédito, financiamento e investimento, estas não são consideradas instituições bancárias (TURCZYN, 2005, p. 178).

### 3 INTERVENÇÃO DO ESTADO SOBRE O DOMÍNIO ECONÔMICO

Como já dito anteriormente o SFN não sofreu grandes alterações desde a década de 1960 em relação a sua estruturação. No entanto, se conjugado o estudo com o tema da intervenção estatal sobre o domínio econômico, será possível notar como o Estado tem modificado suas políticas monetárias de acordo com as reformas que esteve sujeito na década de 1990 em diante.

Além disso, o Estado passa a elaborar normas jurídicas de cunho diferente do que fazia antes das reformas, isto porque no contexto da globalização econômica-financeira seu poder de direção e atuação sobre/no domínio econômico é alterado. Assim, de normas coercitivas estas passam a ser indutoras.

Neste contexto, o presente item buscará abordar o tema da intervenção estatal de modo amplo, iniciando pela sua intervenção nas diferentes Constituições brasileiras, para posteriormente abordá-la na Constituição de 1988 e as suas diferentes formas de intervenção. Tratará, ainda, da reforma do Estado brasileiro e sua relação com a concessão da política de crédito no Brasil, com a sustentabilidade do setor bancário e com a ilegitimidade da intervenção em relação aos financiamentos públicos para empresas acusadas de violação aos direitos fundamentais.

#### 3.1 A INTERVENÇÃO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

No Brasil a primeira Constituição a preocupar-se com a ordem econômica financeira foi a de 1934 que incorporou uma visão de cunho social inspirada a partir da Constituição mexicana de 1917, que previu direitos sociais e a função social da propriedade. Inspirou-se também na Constituição alemã de 1919, que tinha um claro propósito em buscar transformações sociais através dos seus três níveis na ordem econômica, que previa a proteção do trabalhador, a função social da propriedade e mecanismos de colaboração entre empregados e empregadores (BERCOVICI, 2005).

A Carta de 1943 introduziu o capítulo “Da ordem econômica e social” que ao mesmo tempo que contemplava um Estado Social, também trazia em seu bojo um Estado Liberal através da promulgação do princípio da liberdade econômica previsto no art. 115. O art. 116 permitia que a União, por motivo de interesse

público, monopolizasse determinada indústria ou atividade econômica (TURCZYN, 2005, p. 247).

Em seu art. 117 previu o fomento da economia popular, “sendo este o motivo que justificaria a proteção da concorrência entre as empresas”, garantindo melhores preços. No art. 9º estruturou o cooperativismo e no art. 10 fixou pela primeira vez a repartição de competências concorrentes, “dando ênfase à solidariedade entre a União e os entes federados”. Os arts. 140 e 177 tratavam das epidemias e secas no Nordeste (BERCOVICI, 2005, p. 17-18).

Cumpra assinalar que esta foi a primeira Constituição Econômica do Brasil. Essas Cartas foram elaboradas após a Primeira Guerra Mundial e trazem como características gerais a declaração tanto de direitos individuais como sociais. Os direitos sociais, também chamados de direitos de prestação, guardam grande dependência do Estado para que sejam usufruídos pela sociedade, situação que gera intenso debate teórico e ideológico (BERCOVICI, 2005, p. 11).

É possível interpretá-la, por exemplo, a partir de uma linha ordoliberal, segundo o qual seus teóricos tem entendido existir uma dualidade entre Constituição Econômica e Constituição do Estado, onde a Constituição Econômica buscava fundar-se tão somente na economia. Já em outra vertente, busca-se entendê-la sem retirar o sentido de unidade constitucional. Assim, a Constituição estaria dividida em vários campos, incluindo o campo da economia como parte integrante de uma determinada Carta. O resultado disso permite a compreensão de que o econômico seria parte de uma ideologia constitucional, e não uma realidade separada, de modo que, a partir deste todo a política econômica do Estado seria elaborada (BERCOVICI, 2005, p. 12-13).

Logo após alguns anos, foi promulgada a Constituição de 1937, de caráter autoritário, que previu a intervenção estatal na economia e permitia a iniciativa individual. Porém, o objetivo era traçar uma economia corporativista, “na qual a economia de produção seria organizada em corporações colocadas sob a assistência e proteção do Estado, entendidas como exercendo funções delegadas do Poder Público” (TURCZYN, 2005, p. 247).

Em seu art. 135 resta evidente a liberdade individual, tal como se pode depreender da leitura:

Na iniciativa individual, no poder de criação, de organização e de invenção do indivíduo, exercido nos limites do bem público, funda-se a riqueza e a prosperidade nacional. A intervenção do Estado no domínio econômico só se legitima para suprir as deficiências da iniciativa individual e coordenar os fatores da produção, de maneira a evitar ou resolver os seus conflitos e introduzir no jogo das competições individuais o pensamento dos interesses da Nação, representados pelo Estado. A intervenção no domínio econômico poderá ser mediata ou imediata, revestindo a forma do controle, do estímulo ou da gestão direta (TURCZYN, 2005, p. 247-248).

E no art. 140 é possível verificar a postura corporativista: “A economia de produção será organizada em corporações, e estas, como entidades representativas das forças do trabalho nacional, colocadas sob a existência e a proteção do Estado, são órgãos deste e exercem funções delegadas de poder público” (TURCZYN, 2005, p. 248).

Embora proibisse o direito a greve no art. 139, classificada como constituição anti-social, os direitos trabalhistas foram em sua maior parte mantidos nos arts. 136 a 139, direito que somente foi retomado na Constituição de 1946 (BERCOVICI, 2005, p. 19).

Esta, por sua vez, no contexto da redemocratização do Estado, manteve o caráter social da Constituição de 1934 reintroduzindo o título “Da ordem econômica social”, que previa a liberdade de iniciativa e a valorização do trabalho humano em seu art. 145. Já a intervenção estatal estava disposta em seu art. 146, o qual a União poderia, por meio de lei especial, monopolizar determinada indústria ou atividade, desde com interesse público e baseada nos limites dados pelos direitos fundamentais (TURCZYN, 2005, p. 248-249).

A Carta de 1946 “consolidou a estrutura cooperativa no federalismo brasileiro, prevista já em 1934, com grande ênfase na redução dos desequilíbrios regionais, favorecendo, apesar de reforçar o poder federal, a cooperação e integração nacional. Além disso, sobre a defesa da concorrência, o art. 148 iniciou uma nova fase no direito antitruste brasileiro, “cuja ênfase deixou de ser simplesmente a defesa da economia popular para ser enriquecido pelo compromisso com a ordem econômica e pela noção de defesa do consumidor”, contexto que criou a Lei 4.137 de 10/09/1962 que previa a prática do abuso econômico e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) (BERCOVICI, 2005, p. 25).

Neste período, o debate político brasileiro, particularmente entre 1949 e 1964, era em promover a industrialização nacional, um processo irreversível adotado pelo Plano de Metas de Juscelino Kubitschek (1956-1961), mas, além

disso, incorporava-se um sentido reformista onde “a industrialização não solucionaria os problemas sociais latino-americanos [...] a tarefa da América Latina seria acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico e redistribuir renda em favor da população” (BERCOVICI, 2005, p. 27).

No entanto, com o golpe militar de 1964, que depôs João Goulart, houve um desvirtuamento deste modelo. Pois, apesar da Constituição de 1967 e 1969 manterem os títulos “Da ordem econômica e social”, com o objetivo de realizar a justiça social, verificada a partir dos arts. 157 a 163 na Carta de 1967, a preocupação estava em expandir a empresa privada nacional e internacional, o qual as maiores beneficiadas foram as empresas transnacionais e grandes grupos empresariais brasileiros ligados a elas (BERCOVICI, 2005, p. 28).

Modesto Carvalhosa, citado por Turczyn (2005, p. 249) ressalta que neste período o Estado passou adotar instrumentos hábeis para sua intervenção no domínio econômico constitucionalizando várias regras que já estavam presentes na legislação ordinária.

Deste modo, a referida Carta em seu art. 167 atribuiu às empresas privadas competência preferencial para organizar e explorar as atividades econômicas, cabendo ao Estado apenas uma atividade econômica suplementar. No entanto, o art. 157, § 8º permitia a intervenção no domínio econômico e monopólio de determinadas atividades desde que por motivos de segurança nacional (TURCZYN, 2005, p. 249).

A Emenda Constitucional n.1 de 17/10/1969 trouxe alterações aos dispositivos presentes na ordem econômica e social, que como observa Turczyn (2005, p. 250). Tal Emenda trouxe inovação substancial apenas quanto ao desenvolvimento nacional que passou a ser incluído como “função da ordem econômica e social, deixando o desenvolvimento econômico de se constituir como um princípio dela, sendo as demais alterações apenas de caráter formal.

Ao citar Aliomar Baleeiro (1973 *apud* TURCZYN, 2005, p. 251) “essa Constituição colocaria em primeiro lugar não mais o homem, como havia feito a Constituição anterior, mas sim a indústria, o comércio e o desenvolvimento econômico”.

Fez-se presente ainda um processo de forte intervenção do Estado na atividade econômica, tal como pode ser observado com o “milagre econômico” de 1970, onde colocaria o Estado em diversos setores da economia, situação só de fato

alterada com a reforma do Estado a ser tratada mais a frente.

Em termos de política econômica, como por exemplo o que ocorreu no governo do Marechal Castello Branco, “os salários foram congelados e provocou-se a maior recessão até então vista no Brasil. A política de crédito sacrificou pequenas, médias e até parte das grandes empresas brasileiras. A maioria das empresas nacionais associou-se ou foi absorvida/incorporada pelos grandes grupos nacionais ou transnacionais. A outra alternativa para grande parte das restantes era a falência” (BERCOVICI, 2005, p. 28-29).

No campo da defesa econômica, o período que compreendeu a Constituição de 1967 e a de 1969 foi marcada pela pouca atuação do CADE, que analisou poucos processos. A razão de tudo isso justifica-se na referida política econômica adotada pelo governo militar marcada pelo favorecimento à concentração empresarial e formação de conglomerados (BERCOVICI, 2005, p. 29-30).

### 3.1.1 A Intervenção na Constituição de 1988 e Formas de Intervenção Estatal no e sobre o Domínio Econômico

A ordem econômica presente na Carta de 1988 possui capítulo específico, o Título VII, que trata da ordem econômica e financeira. Como regra geral, o art. 170 consagra os princípios fundamentais norteadores da atividade econômica.<sup>3</sup>

Apesar de prever tanto um caráter liberal como social, Eros Grau (2010) entende que a ordem econômica não estaria suscetível a maiores

---

<sup>3</sup> 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:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei (BRASIL, 2008).

ambiguidades em razão da leitura que se tem do caput do artigo no qual a atividade econômica deve estar fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tendo como fim assegurar a dignidade humana. Na mesma linha, Bercovici (2005, p. 30), entende que a Constituição Econômica está expressamente voltada para a transformação das estruturas sociais.

Observa ainda (2005, p. 30) que o capítulo da ordem econômica, compreendido entre os arts. 170 a 192, busca sistematizar a configuração jurídica da economia e a atuação estatal no domínio econômico, contudo, estes temas não estão restritos a este título. Por exemplo, “a projeção da ordem econômica e seus conflitos no espaço estão configurados nas disposições sobre política urbana (arts. 182 e 183) e sobre política agrícola, fundiária e reforma agrária presentes nos arts. 184 a 191”. Além disso, sobre o sistema financeiro nacional, a previsão encontra-se no art. 192, que prevê sua estruturação de forma “a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito e inclusive sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram”.

Para compreender como o Estado atua no domínio econômico Eros Grau denomina ‘intervenção’ como “o conjunto de ações que o Estado, nos dias que correm, desenvolve no e sobre o processo econômico, objetivando a correção de distorções inevitáveis no regime de liberalismo econômico e visando à realização dos fins do Estado Social: justiça social e desenvolvimento” (2001 *apud* TURCZYN, 2005, p. 266).

Como forma de manifestação desta intervenção, esta se daria sob duas formas: a legislativa e a administrativa. Há também outra classificação, adotado por Themistocles Cavalcanti que identificou quatro formas de atuação: a) pelo poder normativo; b) pelas medidas de polícia, disciplinadoras da atividade privada e executando medidas exigidas pelo interesse público; c) assumindo o Estado serviços entregues anteriormente à atividade privada ou tomando a iniciativa de serviços industriais e comerciais; d) pela coordenação com os particulares, sob todas as formas, para a realização de serviços e obras de interesse público (CAVALCANTI *apud* TURCZYN, 2005, p. 267).

Haveria, no entanto, para Eros Grau, no entanto, somente três formas de intervenção, com técnicas e critérios normativos próprios de aplicação. Senão vejamos:

a) por absorção ou participação, quando organização estatal assume, total ou parcialmente, o capital de uma unidade econômica que detém o controle patrimonial dos meios de produção e troca, ou participa dele; b) por direção, quando a organização estatal passa a exercer pressão sobre a economia, estabelecendo mecanismos e normas de comportamento compulsório para os sujeitos da atividade econômica; e c) por indução, quando a organização estatal passa a manipular o instrumento de intervenção em consonância e na conformidade das leis que regem o funcionamento do mercado, definindo estímulos ou incentivos para a adoção de um certo comportamento (GRAU *apud* TURCZYN, 2005, p. 268).

Em outras palavras, o Estado pode intervir de modo direto ou indireto, que pode se dar, no primeiro caso, em uma intervenção no domínio econômico, e no segundo, sobre o domínio econômico, expressões utilizadas por Eros Grau, quando sustenta as três formas de intervenção já referidas. Ou seja, uma intervenção por absorção, também chamada por participação, quanto o Estado atua diretamente na atividade econômica e passa a ser um agente econômico, neste caso, atua no domínio econômico. Mas pode se dar uma intervenção por direção, isto ocorre quando o Estado impõe comportamentos, e por fim, uma intervenção do tipo indução, quando estimula e/ou desestimula comportamentos, tratando-se de uma intervenção indireta, ou não impositiva. Estas duas últimas formas são as chamadas intervenções sobre o domínio econômico (GRAU, 2004, p. 83 *apud* ELALI, 2007, p. 103-104).

Ressalta ainda que a expressão 'intervenção estatal' se destina a distinguir a atuação do Estado no setor privado do setor público. Deste modo, haverá a atuação estatal no campo da atividade econômica em sentido amplo, que abrange os serviços públicos, e a intervenção do Estado no domínio econômico em sentido estrito (TURCZYN, 2005, p. 268).

Ao analisar o art. 174 da Constituição de 1988<sup>4</sup>, a expressão 'atividade econômica' ali utilizada compreende tanto a atividade exercida pelo setor privado como também os serviços públicos, portanto traduz o sentido amplo da

---

<sup>4</sup> Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

§ 1º - A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

§ 2º - A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo.

§ 3º - O Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros.

§ 4º - As cooperativas a que se refere o parágrafo anterior terão prioridade na autorização ou concessão para pesquisa e lavra dos recursos e jazidas de minerais garimpáveis, nas áreas onde estejam atuando, e naquelas fixadas de acordo com o art. 21, XXV, na forma da lei (BRASIL, 1988).

expressão, incluindo ainda a sua atuação normativa, que reclama a efetiva fiscalização (TURCZYN, 2005, p. 269).

Já na classificação de Celso Antonio Bandeira de Mello (2001 *apud* TURCZYN, 2005) o Estado pode intervir no domínio econômico de três formas: “a) mediante seu poder de polícia (atividade reguladora da ordem econômica que se faz por lei e que é executada por atos administrativos – os chamados atos de polícia administrativa; b) mediante incentivos à iniciativa privada; e c) mediante pessoas que cria para tal fim e em casos excepcionais, atuando empresarialmente no setor”.

Para Dinorá Adelaide Musetti Grotti (2003 *apud* TURCZYN, 2005, p. 270) os modos de intervenção estatal na ordem econômica são os consubstanciados nos arts. 173 e 174 da CF/88, que no caso do art. 173 o próprio Estado, em casos excepcionais, atua empresarialmente; e no de acordo com o art. 174 “o Estado atua como agente normativo e regulador da atividade econômica, exercendo as funções de fiscalização, incentivo e planejamento.

Na hipótese do art 173 estariam compreendidas as atividades econômicas em sentido amplo (autorizadas por lei complementar) e os casos de monopólio da União previstos constitucionalmente. No art. 174 o Estado teria como atuação: a) a fiscalização, que se revela pelo poder de polícia administrativa; b) o fomento de incentivos e; c) o planejamento econômico (GROTTI, 2003 *apud* TURCZYN, 2005, p. 270).

De modo geral, o que se tem entendido é que a regra é a interferência do Estado no exercício da atividade econômica pelo particular realizada mediante os termos da lei, já a exceção consiste na atuação direta do Estado na atividade econômica, ocasionada por lei complementar. São excluídos da lei complementar os serviços públicos (TURCZYN, 2005, p. 274).

Assim, o ponto de partida está na primeira parte do art. 173 que dispõe: “Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida...”, neste trecho, resta claro que a atividade econômica é preferencialmente desenvolvida pelo particulares, consagrando o princípio da liberdade econômica (OLIVEIRA, 2008, p. 45).

O referido artigo ainda prevê que: “ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta da atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo conforme definidos em lei”, o que demonstra a adoção do regime

capitalista de economia, sem olvidar do lado social mencionado no art. 170 (OLIVEIRA, 2008, p. 46).

Isto porque o Estado não pode explorar diretamente a atividade econômica e ingressar no mercado para a produção de riquezas. Se o faz a justificativa seria apenas nos casos de relevante interesse coletivo e imperativo de segurança nacional, tendo em vista que não é esta sua missão em termos constitucionais (OLIVEIRA, 2008, p. 47).

Assinale, desta forma, a possibilidade de se chegar à noção de atividade econômica eliminando do seu conteúdo as atividades do Estado. Assim, “o que não for serviço público e estiver fora das demais preocupações do Estado será atividade econômica” (OLIVEIRA, 2008, p. 47).

No entanto, de acordo com entendimento de Eros Grau (2005 apud OLIVEIRA, 2008, p. 47) serviço público é um tipo de atividade econômica, sendo esta o gênero e aquele uma de suas espécies. O autor entende como gênero a atividade econômica em sentido amplo, tendo duas espécies: o serviço público e a atividade econômica em sentido estrito.

Por outra esteira, como já visto, ao se tratar do art. 174, o Estado intervém quando exerce a função de fiscalização, incentivo e planejamento. Dispõe o referido artigo: “Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”.

Cumprir observar, desta passagem, que o Estado pode condicionar comportamentos, um vez que tem o poder/dever de incentivar e planejar a atividade econômica. Eros Grau (2005 apud OLIVEIRA, 2008, p. 49) ressalva que “planejamento é a forma de ação racional caracterizada pela previsão de comportamentos econômicos e sociais futuros, pela formulação explícita de objetivos e pela definição de meios de ação coordenadamente dispostos”.

Assim, através do incentivo o Estado intervém para orientar o comportamento dos agentes particulares. O incentivo “impõe o financiamento, a orientação, a indução do produtor a determinada atividade. O planejamento não significa que o Estado possa intervir no fator produtivo, vai apenas orientá-lo” (OLIVEIRA, 2008, p. 49).

Por derradeiro, em linhas gerais, o Estado pode atuar tanto como

incentivador, planejador e fiscalizador da atividade econômica, e por outro atuar como agente produtivo. Quando atua na exploração direta da atividade econômica (art. 173, § 1º) cria empresas públicas, sociedades de economia mista ou outras entidades. Em tais casos, estão sujeitas às regras do direito privado, mas não deixam de ser empresas estatais devido ao vínculo jurídico que guardam com o Estado, sem que, no entanto, usufruam de qualquer privilégio, devendo serem tratadas como qualquer outra empresa de acordo com o art. 173, § 2º. (OLIVEIRA, 2008, p. 49).

### 3.2 REFORMA DO ESTADO

A tarefa dos anos de 1990 foi sem dúvida a reforma do Estado. Enquanto que nos anos 30 aos anos 60 o Estado teve um papel fundamental para o desenvolvimento econômico, a partir da década de 1970, devido ao seu crescimento distorcido e ao processo de globalização, passa-se a falar da crise do Estado “que se transformou na principal causa de redução das taxas de crescimento econômico” (PEREIRA, 1997, p. 7).

Enquanto que a Grande Depressão dos anos 1930 teve como principal causa o mal funcionamento do mercado, a crise da década de 1980 teve como origem o colapso do Estado Social. Isto porque, conforme Keynes, na década de 1930 “o mercado livre levou as economias capitalistas à insuficiência crônica da demanda agregada”, o que acabou por levar também em crise o Estado Liberal, dando lugar ao chamado Estado Social- Burocrático (PEREIRA, 1997, p. 10).

Por um lado, tratava-se de um Estado Social porque buscava garantir direitos sociais e promover o pleno emprego; e e por outro, burocrático porque necessitava da grande contratação de burocratas para o seu funcionamento. Deste modo, surgiram “o Estado do Bem-Estar nos países desenvolvidos e o Estado Desenvolvimentista e Protecionista nos países em desenvolvimento” (PEREIRA, 1997, p. 10).

O que ocorreu no período foi um superestimação da classe média burocrática e, ainda, com a emergência de grandes grupos empresariais e a forma centralizadora do Estado, o capitalismo deixa de ter as características que tinha no século dezenove. Antes marcado pela aliança entre burguesia e aristocracia, passa a vislumbrar a aliança entre os proprietários do capital e a classe média burocrática

em expansão (PEREIRA, 1997, p. 10).

Além disso, com o desenvolvimento tecnológico e a “redução brutal dos custos de transporte e comunicação” a economia globalizada passa a ser altamente competitiva, como consequência temos o enfraquecimento do Estado. (PEREIRA, 1997, p. 11).

O quadro a partir de 1970 apontava para uma nova crise, principalmente no anos 1980. Houve uma queda brusca dos índices de crescimento econômico nos países desenvolvidos, aumento na taxa de desemprego, sobretudo, na Europa, fim da era do milagre japonês (PEREIRA, 1997, p.12).

Tratava-se, antes de tudo, de uma crise do próprio Estado intervencionista. Se na década de 1930, devido a crise de mercado as políticas macroeconômicas keynesianas foram estratégicas para a promoção do desenvolvimento econômico, onde até a década de 1960 existia forte regulação e crescente carga tributária, “que de 5 a 10 por cento no início do século passou a 30 a 60 por cento do Produto Interno Bruto dos países”, no início dos anos 1980 as distorções nas transferências destes recursos, capturadas sobretudo por grupos empresariais e burocratas públicos, somado a ineficiência de empresas públicas, dificuldade de manter a promoção de serviços sociais como saúde e educação, aumento da burocracia estatal, corrupção e nepotismo, levaram à chamada crise fiscal, e em derradeiro crise da dívida externa, onde o Estado via sua poupança tornar-se negativa, perdendo autonomia financeira e dificuldade de financiar políticas públicas. Além disso, existia também uma crise de governança e governabilidade (PEREIRA, 1997, p. 13-14).

Deste modo, em processo de globalização o Estado via-se desafiado a tornar-se mais barato e eficiente frente a uma economia mundial altamente competitiva. A reforma do Estado implicava, sobretudo, no processo de redução do tamanho do Estado. Com um crescimento excessivo, devido as esperanças demasiadas depositadas nele pelos socialistas, o Estado “cresceu em termos de pessoal, e principalmente em termos de receita e despesa” (PEREIRA, 1997, p. 21).

Só em termos de serviços públicos, os servidores, sem contar com os trabalhadores de empresas estatais, correspondiam a quase 20% da força de trabalho. No início do século XX este percentual era de 5%. (PEREIRA, 1997, 21). E uma das metas da administração pública gerencial se dá justamente na redução do

número de funcionários, razão que levou seus críticos a identificarem o modelo como neoliberal. Isto porque, como explica Bresser Pereira (2003, p. 31) “a primeira fase da reforma, geralmente chamada de ‘gerenciamento diluído’, consistiu em medidas para reduzir o gasto público e o número de funcionários, como respostas as limitações fiscais”. E para o autor, “este fato quase sempre desperta reações fortes nos servidores públicos, além de levar a acusações de neoliberalismo”.

No entanto, se verificado, em resposta à crise surgiram diversas filiações ideológicas dos governos, a referida reforma esteve relacionada com a social democracia que será tratada no item sobre a terceira via.

Bresser Pereira (1997, p. 15) aponta quatro grupos existentes na época: a esquerda tradicional; a centro-esquerda pragmática; a centro-direita pragmática; e a direita neoliberal.

A esquerda tradicional ficou paralisada por ter diagnosticado de forma errada a crise, para este grupo esta foi decorrente de problemas externos, como o imperialismo e na ocasião a globalização. A centro-direita pragmática, encontrada nos países centrais e na América Latina “determinou aos países altamente endividados [...] o ajuste fiscal e a liberalização de preços para garantir o equilíbrio dos preços relativos”, além disso, defendia a reforma orientada para o mercado, tais como a liberalização comercial, a privatização e desregulação (PEREIRA, 1997, p. 16).

A direita neoliberal entendia que estas reformas trariam de volta o Estado Mínimo e defendiam a liberalização, desregulação e flexibilização dos mercados de forma radical, devendo desvencilhar o Estado de suas formas interventivas. Já a centro-esquerda pragmática, também conhecida com social-democrática ou social-liberal, fez um claro diagnóstico da crise do Estado e adotou propostas da centro-direita pragmática, como adoção de “políticas econômicas que envolvem ajustes fiscais, políticas monetárias apertadas, preços de mercado, taxas de juros positivas mas moderadas e taxas de câmbio realistas, ou seja, um conjunto de reformas orientadas para o mercado”. No entanto, esta reconstrução do Estado significava também recuperar a poupança pública e superar a crise fiscal através de uma administração pública gerencial, onde a contratação de organizações públicas não estatais seriam utilizadas para executar os serviços de educação, saúde e cultura (PEREIRA, 1997, p. 16-17).

A administração pública gerencial buscou reduzir o custo dos

serviços públicos e tem como características principais a obtenção de resultados e pressupõe “que políticos e funcionários públicos são merecedores de grau limitado de confiança; serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; e utiliza o contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos”. (PEREIRA, 2003, p. 28).

Enquanto que na administração pública burocrática o foco eram os procedimentos para contratação de pessoal, compra de bens e serviços, na gerencial busca-se resultados, sendo necessário combater o nepotismo e corrupção e desfazer procedimentos rígidos delegando maior autonomia e responsabilidade ao gestor público (PEREIRA, 2003, p. 29).

Assim, a centro-direita pragmática, em meados dos anos 1990, passou a adotar a tese de reconstrução do Estado, onde o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento foram os responsáveis pelos empréstimos para a conformação da referida reforma. Pode-se observar ainda, uma grande coalizão entre centro-esquerda e centro-direita tanto em governos da América Latina, Leste Europeu e grande parte de países asiáticos, como em países desenvolvidos (PEREIRA, 1997, p. 17).

Neste contexto, surge uma nova forma de Estado, o Estado Social-Liberal que traz certos componentes básicos, tais como: a) a delimitação das funções do Estado , “reduzindo seu tamanho em termos principalmente de pessoal através de programas de privatização, tercerização e publicização” (PEREIRA, 1997, p. 18-19).

Outros componentes, b) é a redução do grau de interferência do Estado através de programas de desregulação; c) aumento da governança do Estado ou a sua capacidade em tomar decisões efetivas mediante ajustes fiscais, reforma rumo a uma administração pública gerencial e a separação de atividades como a formulação de políticas públicas de uma lado e sua execução do outro; e d) aumento da governabilidade ou aumento “do poder do governo, graças à existência de instituições políticas que garantam uma melhor intermediação de interesses e tornem mais legítimos e democráticos os governos” (PEREIRA, 1997, p. 19-20).

### 3.2.1 Terceira Via e Reforma do Estado Brasileiro

A reforma do Estado, como visto, buscou descentralizar o Estado, sem que no entanto, desfizesse de seus deveres básicos em fomentar direitos sociais e buscar formas que fortaleçam a democracia. Sob o enfoque da chamada Terceira Via é possível também compreender a proposta de uma nova reformulação do Estado.

Segundo Anthony Giddens, a expressão Terceira Via não tem um significado por si mesma, mas foi muitas vezes utilizada como a renovação da social-democracia, onde os governos passaram a empenhar esforços para encontrar um caminho que fosse além da esquerda e da direita, ganhando vultos diferentes em cada período e país, mas que na Inglaterra surgiu após o fim do comunismo e duas décadas de thatcherismo, sendo muitas vezes associada à política de Tony Blair e ao Novo Trabalhismo (GIDDENS, 1999, p. 7-8).

Assim, o que se observa é a superação do modelo bipolar. De um lado tínhamos os neoliberais na tentativa de reduzir o Estado, e do outro os sociais-democratas na defesa de sua expansão, no entanto, nenhum dos modelos respondia adequadamente às necessidades de um mundo globalizado. Formou-se, desta forma, o programa da Terceira Via, que tem como principais características um novo Estado democrático (o Estado sem inimigos); uma sociedade civil ativa; uma nova economia mista; inclusão social, um *Welfare* positivo; um Estado de investimento social; uma nação cosmopolita e uma democracia cosmopolita (GIDDENS, 1999, p. 80).

De modo geral o Estado deve expandir o papel da esfera pública e combater a corrupção, onde o ambiente de informação na era global permite que haja maior atenção do público com relação aos acordos feitos nos bastidores e privilégios deles decorrentes; deve-se também recuperar a legitimidade do Estado quanto sua eficiência administrativa, devendo combater a ineficiência estatal e a burocracia generalizada; além disso, busca-se introduzir novas formas de democracia, onde o cidadão tenha uma relação mais direta com os governos, tais como a criação de referendos eletrônicos, júris de cidadãos, entre outros meios; é necessário que o Estado tenha capacidade de administrar riscos, que não dizem respeito apenas aos riscos econômicos, mas riscos que envolvam, por exemplo, as mudanças tecnológicas e científicas, bem como as questões éticas que a suscitam;

necessário, para tanto, procedimentos delibetivos que envolvam especialistas, governos e leigos; cabe ressaltar, que democratizar a democracia consiste em levá-la não apenas em termos locais ou nacionais, mas o Estado precisa desenvolver uma perspectiva cosmopolita, buscando-se também uma integração regional; e por fim, a promoção de uma sociedade civil com maior iniciativa local, envolvimento do terceiro setor e associações voluntárias, bem como a proteção da esfera pública local (GIDDENS, 1999, p. 82-91).

A busca era, portanto, por uma reforma do Estado, e neste contexto, se na Inglaterra as reformas foram associadas à política de Tony Blair, nos Estados Unidos a terceira via foi introduzida com o governo de Bill Clinton e no Brasil a repercussão se deu no governo Fernando Henrique Cardoso. Isto pode ser verificado com a introdução da administração pública gerencial nestes governos. Outros países como a França, Canadá, Austrália, Nova Zelândia e Japão também fizeram reformas gerenciais.

Em 1992, o presidente Clinton estabeleceu a meta de reformar a administração pública federal com o programa de governo National Performance Review (Revisão do Desempenho Nacional). Na França reformas semelhantes ocorreram em 1989 com o governo do primeiro-ministro Michel Rocard. E no Brasil, com o governo Fernando Henrique e o ministro de Reforma do Estado Bresser Pereira foram propostas reformas constitucionais para transformar a administração pública brasileira, de burocrática, em gerencial. Para tanto foi necessário uma emenda constitucional remetida ao Congresso Nacional em 1995. No mesmo ano foi aprovada com o nome de Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PEREIRA, 2003, p. 22-35).

Na prática a reforma tem por significado “reduzir o Estado, limitar suas funções como produtor de bens e serviços e, em menor extensão, como regulador, mas implica também em ampliar suas funções no financiamento de atividades que envolvam externalidades ou direitos humanos básicos e na promoção da competitividade internacional das indústrias locais” (PEREIRA, 2003, p. 23).

Para isto, a reforma teve como foco descentralizar, delegar autoridade. E fez-se necessário definir com clareza os setores do Estado, como cada um opera e qual seria a modalidade de administração mais adequada para cada um deles. No Estados modernos foi possível identificar quatro setores estratégicos da administração pública, quais sejam: o núcleo estratégico; as

atividades exclusivas; a produção de bens e serviços para o mercado; e os serviços não-exclusivos (PEREIRA, 2003, p. 33).

Nessa linha temos que o núcleo estratégico “é o centro no qual se definem as leis, as políticas e como, em última instância, as fazem cumprir. É formada pelo Parlamento, pelos tribunais, pelo presidente ou primeiro-ministro, por seus ministros e pela cúpula dos serviços civis”, contam também, no caso do sistema federal, com governadores, secretários e alta administração pública estadual. Vale ratificar, que nesse setor a presença da eficácia ainda é mais importante que a eficiência, restando relevante o papel da burocracia estatal. Isto porque, como fator estratégico, os servidores públicos devem ser altamente competentes, bem treinados e pagos, a carreira e a estabilidade devem ser asseguradas pela lei. Além disso, a propriedade será sempre estatal (PEREIRA, 2003, p. 33-34).

Já as atividades exclusivas se relacionam com as que envolvem o poder do Estado, tais como àquelas que garantem que as leis e políticas públicas sejam cumpridas. Esse setor é compreendido pelas forças armadas, a polícia, a agência que arrecada impostos, agências reguladoras, agências de financiamento, fomento e controle dos serviços sociais e da seguridade social. Aqui a administração deve ser descentralizada e entende tais atividades como monopolistas (PEREIRA, 2003, p. 33-34). Nas palavras de Pereira:

As atividades exclusivas do Estado são, assim, atividades monopolistas, em que o poder de Estado é exercido: poder de definir leis do país, poder de impor a justiça, poder de manter a ordem, de defender o país, de representá-lo no exterior, de policiar, de arrecadar impostos, de regulamentar as atividades econômicas, fiscalizar o cumprimento das leis. São monopolistas porque não permitem a concorrência. (PEREIRA, 1997, p. 23)

Outra atividade exclusiva é garantir a estabilidade da moeda e do sistema financeiro, que para tanto foram criados os bancos centrais. No entanto, os investimentos em infra-estrutura e no serviços públicos, por poderem ser objetos de concessão, não são atividades exclusivas do Estado (PEREIRA, 1997, p. 24).

O setor de produção de bens e serviços é composto pelas empresas estatais. Ao contrário do núcleo estratégico a propriedade aqui deve ser privada, “particularmente nos casos em que o mercado pode controlar as empresas comerciais” (PEREIRA, 2003, p. 29).

Por fim, os serviços não-exclusivos são aqueles que o Estado provê, mas que podem ser oferecidos pelo setor privado e pelo setor público não-estatal (não-governamental). É compreendido pela educação, saúde, cultura e pesquisa científica. A necessidade é que a administração seja mais que descentralizada, mas também autônoma: “a sociedade civil dividirá com o governos as tarefas de controle” (PEREIRA, 2003, p. 33-34).

Para defenir o regime de propriedade neste último setor o problema passa a ser complexo. Isto em razão do fato de envolverem direitos humanos básicos, como a educação e a saúde, e implicar em externalidades aferíveis, como educação, saúde, cultura e pesquisa científica, o que resulta na responsabilidade do Estado. Por outro lado, podem ter origem privada e serem atividades competitivas, sem a implicação estatal, daí não teria porque ser controlado por ele (PEREIRA, 2003, p. 34-35).

Neste sentido, “se não tem, necessariamente, de ser propriedade do Estado ou propriedade privada, a alternativa é adotar-se o regime da propriedade pública não-estatal ou – usando a teminologia anglo-saxônica – não governamental”, no sentido de que se dedicar ao interesse público, de que não visa lucro” (PEREIRA, 2003, p. 35).

Assim, Bresser Pereira (2003, p. 35) elenca três possibilidades com relação aos serviços não-exclusivos: 1) podem ficar sob o controle do Estado, 2) podem ser privatizados, e 3) podem ser financiados ou subsidiados pelo Estado, mas controlado pela sociedade, isto é, ser convertidos em organizações públicas não-estatais” (PEREIRA, 2003, p. 35).

No primeiro caso o Estado é visto como produtor e é defendido pelo burocratismo e o estatismo. Na segunda opção o Estado deve operar como um simples regulador que garanta contratos e direitos de propriedade, sendo a corrente preferida dos neoliberais radicais. A terceira possibilidade, defendida pelos sociaisdemocratas, defende o Estado como produtor, garantidor de contratos e direitos de propriedade, mas além disso, e sobretudo, como financiador ou subsidiador dos serviços não-exclusivos (PEREIRA, 2003, p. 35).

Nas palavras de Pereira:

O subsídio pode ser dado diretamente à organização pública não-estatal, mediante dotação orçamentária – no Brasil costumamos chamar esse tipo de instituição de ‘organizações sociais’ – ou, por força de uma mudança mais radical, pode ser dado diretamente ao cidadão sob a forma de vouchers. E podem a continuar a ser financiados pelo Estado, se a sociedade entender que essas atividades não devem ficar submetidas apenas à coordenação do mercado (PEREIRA, 2003, p. 35).

Aqui, cabe ressaltar a diferença entre privatização e publicização. Isto porque se em um dado momento o Estado interveio em determinadas atividades porque o setor privado não poderia se auto-financiar, a partir dos anos de 1980, como já visto, a crise fiscal inverteu o quadro de dependência, onde o Estado passa a necessitar de recursos da privatização para reduzir suas dívidas (PEREIRA, 1997, p. 24).

Portanto, a privatização torna as empresas estatais em empresas privadas. No entanto, como se pode observar as atividades não-exclusivas do Estado não são consideradas monopólios estatais, porque podem ser realizadas em espaço não estatal, e ao mesmo tempo não se justificam que sejam privadas porque não se voltam para o lucro e são, geralmente, fortemente subsidiadas pelo Estado. Neste contexto, surgem, deste modo, determinadas atividades que não implicam em privatização, mas em publicização, que segundo Bresser Pereira pode ser identificado com um terceiro espaço, entre o público e o privado, chamado propriedade pública não estatal. Em suas palavras:

A palavra publicização foi criada para distinguir este processo de reforma do de privatização. E para salientar que, além da propriedade privada e da propriedade estatal existe uma terceira forma de propriedade relevante no capitalismo contemporâneo: a propriedade pública não estatal. Na linguagem vulgar é comum a referência a apenas duas formas de propriedade, a propriedade pública vista como sinônimo de estatal e a propriedade privada [...] Entretanto, se definirmos como público aquilo que está voltado para o interesse geral, e como privado aquilo que é voltado para o interesse dos indivíduos e suas famílias, está claro que o público não pode estar limitado ao estatal, e que suas fundações e associações sem fins lucrativos e não voltadas para os interesses corporativos mas para o interesse geral não podem ser consideradas privadas. PEREIRA (1997, p. 25)

Exemplo disso poderia ser a Santa Casa de Misericórdia de São Paulo ou a Universidade Havard, que não são entidades privadas, mas públicas. No entanto, não fazem parte do aparato do Estado, nem subordinadas ao governo, onde o quadro de funcionários não tem origem estatal. Assim, é considerada pública

uma entidade na medida que se volta para o interesse geral, embora regida pelo Direito Civil (PEREIRA, 1997, p. 26).

Acrescenta-se a tudo isso, portanto, que a privatização somente seria adequada quando a instituição for capaz de gerir todas as suas receitas e o mercado tiver condições de coordenar todas as atividades, mas quando isto não for possível, o espaço tende a ser público não-estatal (PEREIRA, 1997, p. 27).

Por tais razões, a privatização pode ser entendida como um processo que transforma a empresa estatal em privada; a tercerização como um processo que transfere para o setor privado serviços auxiliares ou de apoio; e a publicização pode ser entendida como a transformação de uma organização estatal em uma organização de direito privado, mas pública não-estatal (PEREIRA, 1997, p. 16).

Por fim, cabe ressaltar que o espaço público não-estatal ainda abre margens para o aparecimento de novas formas de controle social direto e de parcerias, o que ocasiona no fortalecimento de processos democráticos. Isto porque organizações públicas não-estatais tiveram um crescimento expressivo nos últimos anos. Assim, temos por consequência a ampliação deste setor em duas frentes: de um lado realizada pela sociedade, e por outro, a partir do próprio Estado, tendo em vista o engajamento nos processos de publicização de seus serviços sociais e científicos (PEREIRA, 1997, p. 28).

### 3.3 POLÍTICAS INDUTORAS E LEGITIMIDADE DA INTERVENÇÃO ESTATAL

Do exposto sobre o papel interventivo do Estado, cabe notar que este atua sobre o domínio econômico quando cria normas que podem tanto dirigir ou impôr comportamentos, como também quando cria normas de indução, àquelas que buscam estimular e/ou desestimular comportamentos. Em ambos os casos trata-se da forma indireta de intervenção, quando o Estado apenas regula a atividade econômica.

Indo mais além, foi visto ainda que o Estado brasileiro passou na década de noventa por um processo de reformas, o que ocasionou em uma maior delimitação do espaço de atuação do Estado. Dentre as transformações já vistas, passa a ser de interesse do presente trabalho àquela que trata de um terceiro tipo de propriedade, que está entre o espaço público e o privado, a propriedade pública

não-estatal ou a chamada publicização, onde determinados setores da sociedade e de intuições privadas realizam comportamentos de interesse geral, e que portanto, passam a fazer parte do espaço público, e ao mesmo tempo em que prestam tais serviços recebem financiamentos ou subsídios do Estado como forma de criar parcerias e gerir direitos fundamentais básicos.

O interesse em específico está justamente em entender como o Estado passa a criar estes subsídios e financiamentos, ou seja, o que são estas normas incentivadoras, indutoras de comportamentos, e como elas se diferenciam das normas punitivas, que obrigam comportamentos. Tal ponto resta importante para compreender, mais a frente, a diferença jurídica entre a Função Social e a Responsabilidade Socioambiental dos Bancos.

Deste modo, Elali (2007, p. 105) explica que o Estado pode tanto impôr comportamentos como estimulá-los, ou seja, sua intervenção pode ser direção ou indução. Como exemplo, traz o controle de preços, onde a norma de direção vincula determinada hipótese a certo conseqüente. No caso de desrespeito à norma diretiva deve haver a aplicação de certa sanção. Já a norma indutora possibilita comportamento diverso sem que haja punição ou a prática de ato ilícito.

O mesmo autor ressalva que as normas indutoras são antes de mais nada normas tributárias. Como bem se sabe, a tributação constitui a base financeira para a grande maioria dos Estados, tanto que a maioria deles são chamados Estados fiscais, pois reservam “à iniciativa privada o exercício das atividades econômicas, impondo sobre elas tributação para o financiamento de suas atividades (ELALI, 2007, p. 102).

No entanto, a tributação não tem como única função arrecadar recursos para o Estado, há também a chamada extrafiscalidade, que passa a ser um mecanismo importante de regulação estatal da atividade privada, tendo em vista que muitas vezes a simples direção de comportamentos passa a ser um mecanismo ineficiente, além de oneroso, sendo imprescindíveis as normas de indução de natureza fiscal para prevenir que certos comportamentos ilícitos não venham a ocorrer (ELALI, 2007, p. 102).

Para se chegar a esta prevenção as normas indutoras passam a ser, deste modo, os instrumentos hábeis para a busca de comportamentos específicos. Há uma série destas normas, tais como: a) as subvenções diretas; b) os subsídios; c) os incentivos fiscais; d) os incentivos financeiros e creditícios; e) os empréstimos

bonificados; f) as garantias; g) e os incentivos tributários (imunidades, isenções, diferimentos, reduções de alíquota e de base de cálculo, anistias, remissões e regimes especiais de tributação (ELALI, 2007, p. 114).

Segundo Elali, ao citar Adilson Rodrigues Pires, entende que as subvenções não devem ser confundidas com o subsídios. Assim, as subvenções são doações modais, no qual a sua destinação é especificada pelo concedente segundo uma conveniência política. Além disso, trata-se de uma figura do direito financeiro e tem por finalidade o custeio e o investimento de determinada atividade determinada pelo concedente. Já os subsídios são ajudas oficiais do governo com o fim de estimular o setor industrial, tendo natureza comercial, financeira, cambial ou fiscal (PIRES, 2003, p. 1110 apud ELALI, 2007, p. 115-116).

Mas, de modo geral, as normas indutoras são genericamente denominadas de incentivos fiscais, que devem observar sempre a redistribuição de rendas e o princípio da destinação pública, devendo ser um canal para o desenvolvimento do Estado e estar condicionado aos princípios constitucionais que regem a ordem econômica, tendo em vista a necessária vinculação entre a intervenção estatal prevista no art. 174 e a sua relação com os princípios do art. 170 da CF/88 (ELALI, 2007, p. 116).

Tratam-se, portanto, de instrumentos regulatórios do Estado e a sua concessão deve atender à necessidade de serem solucionados os problemas sociais. Em outras palavras, devem ser legítimos e neste ponto TAVEIRA TÔRRES assim entende:

Todo incentivo fiscal concedido sob o amparo constitucional é legítimo enquanto nutre-se do desígio de reduzir desigualdades e promover o bem comum, como o desenvolvimento nacional ou regional. [...] O papel promocional dos incentivos fiscais consiste no servir como medida para impulsionar ações ou corretivos de distorções do sistema econômico, visando a atingir certos benefícios, cujo alcance poderia ser tanto ou mais dispendioso, em vista de planejamentos públicos previamente motivados (TÔRRES, 2005, p. 79 *apud* ELALI, 2007, p. 117).

Neste contexto, seria considerado ilegítimo um incentivo fiscal gerador de maiores desigualdades sociais, não devendo prevalecer a vontade do legislador e dos governos, mas da própria Constituição Federal. Além disso, Elali ainda entende que todo incentivo público realizado gera também uma despesa pública (ELALI, 2007, p. 118).

Ao citar Régis Fernandes de Oliveira comenta que a subvenção “é auxílio financeiro previsto no orçamento público, para ajudar entidades públicas ou particulares a desenvolver atividades assistenciais, culturais ou empresariais”. E explica que a subvenção no Brasil se divide em duas espécies: uma para auxiliar atividades assistenciais e culturais; e a outra para fomentar atividades econômicas. Esta última, a subvenção econômica, pode ser direcionada para empresas públicas e para empresas privadas, conforme dispõe a Lei 4.320/1964 (ELALI, 2007, p. 119).

Assim, tais subvenções impõem um ônus ao Estado, seja o ônus com a subvenção direta ou pela redução da arrecadação tributária, devendo então ser estudado o fenômeno em sua área econômica, financeira e tributária (ELALI, 2007, p. 119).

Trata-se, deste modo, de compreender a receita e a despesa pública em conjunto “impondo-se um controle rigoroso na concessão de qualquer das formas de auxílio estatal, seja porque se está falando de recursos públicos, seja porque não se pode afastar da busca da eficiência econômica que deve gerir as políticas públicas” (ELALI, 2007, p. 120).

Em resumo, por se tratar os incentivos fiscais - tais como as isenções, redução de alíquota ou base de cálculo, créditos tributários, entre outros - de subvenções sujeitam-se àqueles ao mesmo regime imposto a estas. Isto porque, “não pode a visão formal deixar de reconhecer que essencialmente ocorre uma subvenção, seja com uma prestação pecuniária, seja com uma renúncia da pecúnia por parte do Estado (SHOUERI, 2005, p. 57 *apud* ELALI, 2007, p. 120-121).

Verificado, portanto, a relação do gasto público e a concessão de incentivos fiscais, a atual reforma do Estado exige que a outorga de vantagens tributárias passem por um criterioso exame da eficiência, viabilidade econômico-financeira e dos seus efeitos no mercado, sob o risco de trazer maiores desigualdade sociais (ELALI, 2007, p. 122).

O tema da legitimidade e eficiência da concessão de financiamentos públicos deve ser, portanto, assunto de extrema relevância, sendo necessário um estudo integrado de diversas áreas para a compreensão ampla do problema.

### 3.3.1 Evolução da Concessão do Crédito Bancário no Brasil após as Reformas da Década de 1990

Para melhor compreensão do período histórico que se pretende estudar, ou seja, das reformas ocorridas a partir da década de 1990, será retomado o contexto que antecedeu este período.

Assim, o Brasil entre os anos de 1960 e 1970 pode sentir um grande crescimento econômico, “baseado em uma política de substituição de importações, grande fluxo de capital estrangeiro e estímulos por parte do governo para setores específicos da indústria” (SILVA, 2011, p. 25).

Até 1988 ocorreu uma modernização no sistema bancário nacional devido à reformas na área monetária, habitacional e no mercado de capitais que permitiu a concentração e conglomeração, e também a internacionalização de bancos públicos e privados (COSTA, 2008 *apud* SILVA, 2011, p. 25).

Contudo, nos anos 1980, os dois choques no preço do petróleo e a crise de juros no mercado norte-americano fazem esgotar as captações de recursos no mercado externo realizadas pelas instituições financeiras (SILVA, 2011, p. 25).

Devido a tais fatores, em 1986 o sistema financeiro brasileiro sente a necessidade de uma nova reestruturação, que transpareceu no processo de liberalização financeira ocorrida a partir dos anos 1980, ou como aponta Sicsú, em um processo de integração financeira, já que o sistema financeiro doméstico integra-se a um sistema financeiro maior, que é composto por vários sistemas domésticos (SICSÚ *apud* SILVA, 2011, p. 25).

Somente em 1987, com o governo de José Sarney (1987-1989) é que temos no Brasil o “início de abertura do mercado de capitais brasileiro aos investidores estrangeiros” e da concorrência (SILVA, 2011, p. 26).

Um dos reflexos foi a criação de bancos múltiplos previsto pela Resolução 1524/1988, que permitia “a expansão da atividade de bancos e instituições não-bancárias para novas áreas”. Ainda, o processo de concentração e expansão continuou, sobretudo, pelo elevado crescimento de bancos privados, como o caso do Bradesco e Itaú que investiram no mercado de varejo e em novas tecnologias bancárias (SILVA, 2011, p. 26).

Em 1994 o Plano Real é implementado, e as reformas ocorridas neste período na área financeira “tiveram a finalidade de fortalecer e reestruturar o

sistema financeiro nacional, tornando-se essenciais para a estabilização da economia. Tais reformas foram implantadas pelo Banco Central em agosto de 1994, por meio da Resolução 2.099, que estabelecia limites mínimos de capital para a constituição de um banco, além de limites adicionais que variavam de acordo com o grau de risco de ativos” (PUGA *apud* SILVA, 2011, p. 25).

O objetivo era conter a inflação, e medidas foram tomadas, como estabelecer um fluxo de capital livre especulativo e aplicar as maiores taxas de juros da história. Tais medidas, buscavam adequar as instituições financeiras brasileiras ao Acordo da Basileia. Um acordo de 1988, na Suíça, que “tinha por objetivo criar exigências mínimas de capital, que deveriam ser respeitadas por bancos comerciais, visando amparar as instituições financeiras contra o risco do crédito” (SILVA, 2011, p. 27).

Segundo Soares, citado por Silva, tais reformas permitiram estabilidade econômica e os bancos seriam obrigados a investir na expansão do crédito para suprir as perdas que antes obtinham com receitas inflacionárias, principalmente, para o crédito para o consumo (SOARES *apud* SILVA, 2011, p. 27).

Para conter, no entanto, um crescimento exagerado do crédito o BACEN utilizou diversas barreiras restritivas. Contudo, o esperado não ocorreu, entre 1994 a 1999 a estabilidade econômica por si só não foi suficiente para expandir o crédito no Brasil, devido as altas taxas de juros (SILVA, 2011, p. 28).

Assim, em todo governo FHC a concessão de crédito foi inexpressiva e até 2006 o crescimento do crédito se manteve estagnado (HERMANN, 2010 *apud* SILVA, 2011, p. 28).

A concessão de crédito realizada no Brasil em relação ao seu Produto Interno Bruto (PIB) era inferior a quase a maioria dos países em desenvolvimento e menor que de todos os países desenvolvidos. Em 2003, o SFN concedeu 26% do PIB em créditos livres e direcionados. Se verificada a pesquisa lançada pelo FMI é possível comparar este percentual. O Japão, por exemplo, em igual período concedeu 175%, os EUA chegou a 141%, a China disponibilizou 137%. Entre as maiores economias do mundo, o Brasil só superou o México com 13% (FERNANDES, 2006, p. 11-12).

Os fatores mais comumente apontados para esta restrição do crédito no Brasil são as elevadas taxas de juros, e o Spread Bancário brasileiro era o maior do mundo em 2003 (FERNANDES, 2006, p. 12).

No entanto, apesar de baixo crescimento, observou-se que certos setores receberam um crescimento do crédito, tal como o crédito para consumo destinado a pessoas físicas, pois em 1989 representava 2,5 %, no período de 2004 a 2006 observou-se um crescimento para 30% (HERMANN, 2010 *apud* SILVA, 2011, p. 28).

A partir do governo Lula a política de crédito passa por nova reestruturação e os bancos públicos passam a conceder créditos sobretudo para a base da pirâmide, criando linhas de crédito para o consumo e produção. Em 2003, o microcrédito é editado com o objetivo de atender populações de baixa renda (SILVA, 2011, p. 29).

Em 2007, no entanto, inicia-se a crise no mercado de títulos norte-americano, que se estendeu por todo o mundo. O risco apresentado para os investidores internacionais fez com que preferissem buscar a liquidez de economias mais avançadas, ocasionando uma interrupção nas linhas de crédito, sobretudo, dos bancos privados, pois os bancos públicos foram utilizados pelo governo para implementar medidas anticíclicas no sentido de impulsionar o crédito (SILVA, 2011, p. 29-30).

O gráfico abaixo mostra a evolução da concessão do crédito bancário no Brasil após as reformas de 1990:

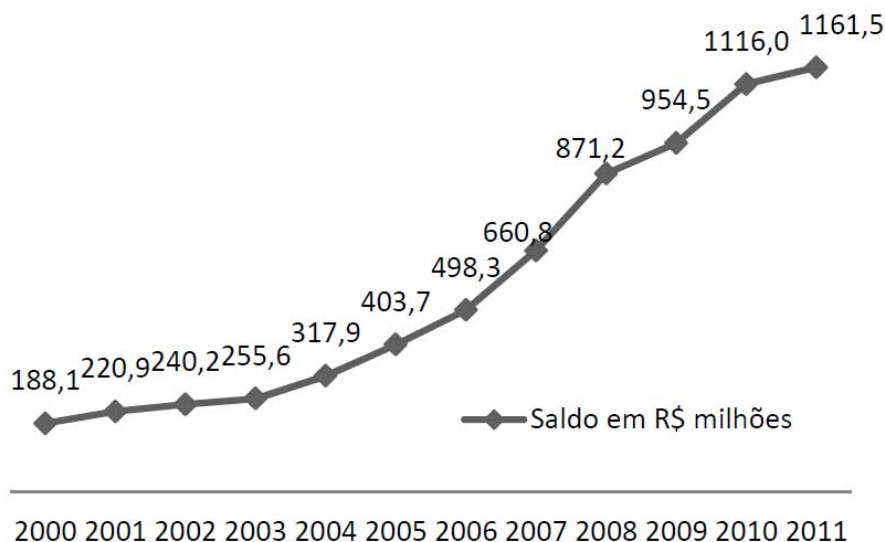


Gráfico 1 – Operações de Crédito<sup>1</sup> no Sistema Financeiro Nacional - SFN

Fonte: Banco Central do Brasil – Notas para imprensa, maio de 2011

<sup>1</sup> Saldo ao final de período – recursos livres

<sup>2</sup> Estimativa

Verifica-se que as operações do crédito cresceram cerca de 517% entre 2000 a 2011. Nota-se também que a relação crédito/PIB aumentou chegando a 46,6% como mostra o gráfico a seguir:

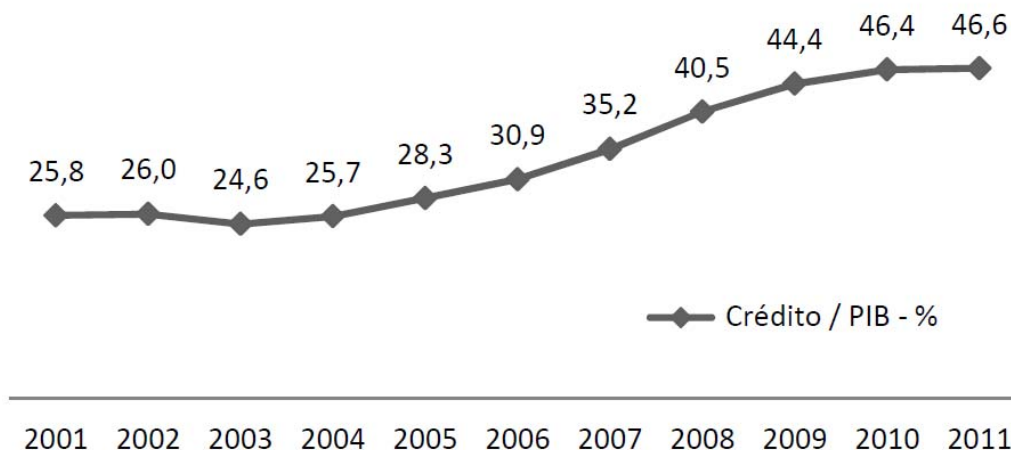


Gráfico 2 – Relação Crédito X PIB

Fonte: Banco Central do Brasil – Notas para imprensa, maio de 2011

Cabe notar por fim, que além da política monetária, o Estado também possui outras formas interventivas que permitem que os bancos passem a atuar no sentido de promover e/ou respeitar direitos sociais e ambientais, tais como a positivação de normas que limitam a ação empresarial segundo obediência a ditames legais ou sua função social, como será visto no capítulo III; o fomento de normas de incentivo que será estudado no capítulo IV; as parcerias entre 1º, 2º, e 3º, bem como o fortalecimento de processos democráticos na sociedade civil e na empresa; e por fim, revela-se, ainda, na ação do Estado fiscalizador quando atua no sentido de combater a ilegitimidade de juros subsidiados como veremos a seguir.

### 3.4 A IMPORTÂNCIA DA INTERVENÇÃO ESTATAL PARA A SUSTENTABILIDADE NO SETOR BANCÁRIO

Como já visto, o Estado atual passa por um processo de profundas transformações, onde novos paradigmas surgem tanto no aspecto de se saber qual o limite de atuação do Estado frente a uma ordem global, refletindo em uma nova forma de gestão pública, sobretudo, sobre a ordem econômica e sobre os direitos

fundamentais, bem como o questionamento dos diversos modelos clássicos do direito, como a relação público-privada, legalidade, hierarquia de leis, soberania, segurança jurídica, dentro outros, que passam a ser conceitos relativizados e ganham outras concepções.

Nesse sentido, Cassese entende que um destes novos paradigmas seria o fortalecimento de acordos e parcerias realizada pela Administração Pública (CASSESE, 2003, p. 159 *apud* OLIVEIRA, 2006, p. 109).

Para que, no entanto, possa ser compreendida essa parceria, Gaspar Ariño Ortiz irá trabalhar com duas figuras contemporâneas, mas complementares entre si, a figura do Estado contratual e do Estado financiador (ORTIZ, 1999, p. 26 *apud* OLIVEIRA, 2006, p. 109).

Assim, como Estado contratual, explica o autor, que o modelo de Estado burocrático, centralizador e de gestão direta foi substituído por uma Administração que permite a multiplicidade de organizações governamentais e privadas na realização de atividades públicas, mas sob a regulação do Estado. Volta-se a se falar na empresa mista, na gestão privada de atividades públicas, no qual, uma característica fundamental reside justamente na figura do Estado contratual, que se utiliza de intuições privadas, com ou sem fins lucrativos, para alcançar o bem comum (ORTIZ, 1999, p. 26 *apud* OLIVEIRA, 2006, p. 109-110).

Para Cassagne o Estado contratual “repousa sobre a idéia da conveniência de que o Estado projeta ou promova determinadas atividades realizadas por pessoas físicas ou jurídicas, com a finalidade mediata de provocar, por meio da concretização destas atividades, um benefício à comunidade” (CASSAGNE, 2002 *apud* OLIVEIRA, 2007, p. 225).

Nessa esteira é que são realizadas as parcerias, que segundo Jean Pierre Gaudin podem ser conceituadas como “conexões múltiplas que ligam os poderes públicos, o setor privado e, outras vezes, o que se denomina associações da sociedade civil”(GAUDIN, 1994, p. 14 *apud* OLIVEIRA, 2006, p. 110).

Como reflexos dessa nova forma de atividade comercial do Estado observa-se o crescimento das colaborações público-privada nas áreas de serviço público, infra-estrutura e se estendeu ainda aos serviços sociais não lucrativos ou atividades de interesse público (OLIVEIRA, 2006, p. 110-111).

Assim, segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o Estado passa a desempenhar a atividade de auxiliar e incentivar os particulares na promoção de

atividades com finalidade pública, através de auxílios financeiros e subvenções. Neste contexto, é que surge o papel do Estado financiador (PIETRO, 2003, p. 294 *apud* OLIVEIRA, 2006, p. 111).

Convém ressaltar, ainda, que este incentivo estatal aos particulares pode ocorrer de duas maneiras: a primeira seria através do incentivo à entidades privadas e lucrativas, tais como as empresas; e a segunda para entidades não lucrativas, por exemplo, as Oscips (SOUTO, 2004, p. 347-376 *apud* OLIVEIRA, 2006, p. 111).

Será tratado mais adiante, no ponto sobre a Responsabilidade socioambiental dos bancos, a legislação pertinente, bem como o contexto histórico para o aparecimento destes incentivos, o que tornará mais clara esta relação de intervenção estatal sobre este domínio econômico e a importância desta intervenção no que pese a promoção de direitos fundamentais básicos.

No momento, no entanto, cabe considerações acerca da importância da intervenção estatal como forma de contribuir para que relações mais sustentáveis no setor bancário venham a ocorrer. Para isso, serão analisados dois casos que envolvem o tema do controle estatal sobre as políticas creditícias realizadas pelos bancos.

O que se tem observado é que determinadas empresas passaram a receber financiamentos de bancos, inclusive bancos estatais, que contam com juros subsidiados pelo Estado, ou seja, dinheiro público, e de certa forma, tais financiamentos, contribuem para o desmatamento e a violação de direitos sociais. Cabe notar, a atuação do Estado regulador e fiscalizador, e até que ponto este passa a ser um mecanismo falho, com a necessidade, posterior, de se buscar o Estado na figura do judiciário.

#### 3.4.1 Análise dos Financiamentos realizados por Bancos Nacionais para Empresas Rurais acusadas de Desmatamento e Violação de Direitos Humanos

A instituição das políticas de crédito rural no Brasil foi realizada, sobretudo, a partir dos anos 1960 e trouxeram expressivo crescimento econômico para o país. Tais políticas foram sustentadas por institutos econômicos e normas jurídicas destinadas à implementação de créditos, aplicação e fiscalização.

No Brasil, a institucionalização da política de crédito rural data de 5

de novembro de 1965 com a vigência da Lei n. 4.829, no qual foi responsável em criar o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), que sistematizou a referida em seus planos de incentivos à produção, investimento e comercialização da agropecuária (MARTINS, 2010, p. 1).

Dentre as principais leis que regulam as políticas de crédito no Brasil destacam-se:

Lei n. 4.595, de 31 de dezembro de 1964, que criou o Sistema Nacional de Crédito Rural; Lei n. 4.829, de 5 de novembro de 1965, que institucionalizou o Crédito Rural; Decreto n. 58.380, de 10 de maio de 1966, que aprovou a regulamentação da Lei n. 4.829; Decreto-Lei n. 167, de 14 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre títulos de crédito rural e dá outras providências; Medidas Provisórias e Portarias Interministeriais específicas; Resoluções, Circulares, Cartas-Circulares e Normas divulgadas pelo Banco Central do Brasil que compõem o Manual de Crédito Rural (MCR) (FORSELINI, 2010, p. 202).

Mas outras medidas também são notáveis, destaque em 1986 para a Extinção da Conta Movimento que limitou os recursos para o crédito rural à disponibilidade da União Criação da Poupança Rural, onde os bancos oficiais passaram a operar fonte de recursos. Em 1988 tornaram-se os maiores veículos para a obtenção do crédito rural no Brasil (FORSELINI, 2010, p. 203).

Outro dado importante, é que em 1991 ocorreu um aumento da participação do BNDES no crédito rural por meio da Finame Rural. Em 1995 o destaque foi a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) (FORSELINI, 2010, p. 203).

A Lei 4.829/65, em seu art. 15, prevê fontes de custeio do crédito rural, podendo ser classificá-las em fontes internas e externas. As fontes internas são as dotações advindas do SNCR que se destinam a fins específicos. Em relação às externas os recursos são decorrentes de empréstimos ou acordos destinados ao crédito rural, firmados com entidades internacionais ou estrangeiras de acordo com as disposições do Conselho Nacional de Crédito Rural (CNCR) (MARTINS, 2010, p. 2).

Cabe notar que, para requerer o crédito rural, concedido tanto para a pessoa física como a jurídica, são exigidos certos requisitos, tais como, orçamento, plano e projetos, como também garantias de adimplemento entre financiado e financiador nas figuras de penhor, alienação fiduciária, hipoteca, aval, bilhete de mercadoria, *warrants*, entre outros que permitir o CNCR previsto no artigo 25 da lei.

4.829/65 (MARTINS, 2010, p. 2).

Uma das críticas atualmente apontadas reside justamente na questão das garantias para concessão de crédito rural. Estas ficariam restritas as políticas internas do banco, tendo apenas o Estado participação no estabelecimento de quais garantias podem ser exigidas, mas não aos critérios do *quantum* deve ser restituído aos bancos, sendo política interna dos concedentes.

Outra crítica diz respeito aos critérios para obtenção do crédito rural, que muitas vezes exige idoneidade da empresa tomadora, mas não especifica o termo e nem o expande para todo o ciclo produtivo. Outra vez verifica-se um problema sério de regulação estatal quando o Estado deixa uma margem muito aberta de discricionariedade para as políticas internas dos bancos.

Além disso, se cabe ao Estado subsidiar a agricultura através do controle de juros, ou seja, a chamada subvenção de equalização das taxas de juros, a verba ali empregada, como já vimos, é pública e deve ser utilizada de modo legítimo. Neste sentido, Pizaia comenta:

A política de crédito rural com juros subsidiados não é um instrumento eficaz à medida que os resultados obtidos não compensam os custos do Governo; e essa política não tem efeitos positivos sobre a distribuição de renda. O autor considera que o programa em questão tem muitos problemas, dentre outros, o fato de ser pouco eficiente no aumento da produção agrícola e de distribuir subsídios de forma injusta (PIZAIA, 2010, p.5).

Além disso, verifica-se que a política de juros subsidiados para a expansão da agropecuária no Brasil tem sido um dos fatores que vem contribuindo para aumento de desmatamento e problemas de ordem social, tal como se verifica da passagem:

Apesar do fim do período conhecido como Revolução Verde, o crédito rural ainda é responsável por uma parcela do desmatamento da Amazônia, principalmente o subsidiado pelo governo. Um dos exemplos é o Fundo Constitucional do Norte – FNO, que tem como objetivo melhorar a qualidade e produtividade da pecuária, sendo proibida a utilização dos recursos do fundo para financiar qualquer tipo de desmatamento. Porém, por possuir taxas subsidiadas, extremamente atrativas para o produtor rural, os investimentos em pecuária acabam sendo estimulados, e podem, segundo os autores, ocasionar em um aumento indireto nas taxas de desmatamento. O exemplo seria o de que o fazendeiro poderia utilizar os recursos oriundos da venda ilegal de madeira e posteriormente adquirir seu rebanho subsidiado pelo FNO, fundo administrado pelo Banco da Amazônia – BASA (SILVA, 2011, p. 34).

Verifica-se ainda outra falha de intervenção estatal, portanto, de legitimidade, sobre este domínio econômico quando pequenos proprietários tem dificuldade em obter crédito rural, senão vejamos:

Para que maiores números de pequenos e médios produtores agrícolas consigam financiamentos, deve haver diversos ajustes nas políticas monetárias e administrativas, deve existir maior integração entre assistência técnica nas regiões. O acesso ao crédito agrícola é diferenciado, pois diferentemente dos grandes proprietários, os pequenos e médios encontram muitas dificuldades, o que acabam por limitar o crescimento e a modernização das suas propriedades e produções (PIZAIA, 2010, p.5).

Esta situação de concessão de créditos deve sem dúvida nenhuma ser revista no Brasil. Exemplo disso, foi a matéria publicada em 2010 pela Folha de São Paulo, segundo a qual, os dados disponibilizados pela Petrobrás, apontam que grupos privados, tais como a Eletrobrás e outros dez, tomaram 57% dos financiamentos realizados pelo BNDES no período de 2008 a 2010 (BALTHAZAR, 2010).

A doutrina denomina este fenômeno como captura dos sistemas pelo governo. Segundo Fábio Nusdeo (2011) os interesses de particulares, podendo ser tanto governos, como agentes privados, passam a criar normas visando regular os seus próprios interesses.

Ressalva-se, nessa linha, um dado interessante. A lei responsável em criar o SNCR data de 1965, ou seja, o órgão foi instituído no governo do Presidente Castelo Branco. Assim, a situação da disposição dos critérios para concessão de créditos rurais serem de discricionariedade dos concedentes passa a ser assunto esclarecido quando se verifica que a referida lei, atualmente vigente, foi produto da Carta liberal de 1946.

Outro problema em questão diz respeito à utilização de trabalho escravo em diversas culturas rurais, que segundo a Secretaria de Inspeção do Trabalho do Ministério do Trabalho há trabalho escravo no Estado do Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás, Tocantins, Acre, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, São Paulo, Alagoas, Paraíba e Piauí (BICKEL, 2004, p. 75).

Anualmente a fiscalização do Ministério do Trabalho libera milhares de trabalhadores que laboram em condições análogas a de escravo como pode ser visto da passagem:

O Ministério do Trabalho realizou, de 1995 a 2001, 186 fiscalizações e liberou cerca de 3.400 trabalhadores. Em 2002, foram liberadas 5.559 pessoas. Estes casos extremos não são oriundos exclusivamente do cultivo da soja. Porém, os exemplos a seguir mostram, que em várias atividades agrícolas, sobretudo no preparo do terreno para grandes lavouras mecanizadas como a da soja, existe a tendência de se explorar mão-de-obra barata, para minimizar os custos (BICKEL, 2004, p. 75).

Há também problemas de ordem ambiental, sobretudo, relativo ao desmatamento, uso excessivo de herbicidas que contaminam os lençóis freáticos e pessoas, além da perda de diversas espécies animais e vegetais ocasionadas pela falta de controle estatal na expansão agrícola. A guisa de exemplo, pode-se citar o seguinte quadro:

Multiplicando os custos ocultos por hectare dos sistemas químicos intensivos pela área total cultivada com soja no Brasil na safra 2002/03 (18,5 milhões de ha, assumindo que pelo menos 18 milhões destes são manejados de forma química intensiva), chega-se a um total de US\$ 3,24 bilhões de externalidades, que não são imputadas aos responsáveis. Estes custos significam despesas transferidas para a sociedade, barateando artificialmente o preço do produto final, mas afetando a qualidade de vida e do meio ambiente (BICKEL, 2004, p. 36).

Além disso, segundo relatório da *Food and Agriculture Organization* (FAO), o Brasil é considerado o terceiro maior consumidor de agrotóxicos no mundo, situação que leva a grandes despejos de pesticidas no meio ambiente. De acordo com o Sistema de Informações Tóxico-Farmacológicas (SINITOX), mantido pela Instituição Oswaldo Cruz e ligado ao Ministério da Saúde, anualmente morrem no Brasil 220.000 mil pessoas contaminadas por agrotóxicos. Os relatórios divulgados pelo Instituto apontam:

Há 5.127 casos e 141 óbitos (2,75 %) de intoxicação humana por agrotóxicos no Brasil, em 2000. Não obstante, os casos registrados pelo SINITOX não cobrem a realidade das intoxicações no país, uma vez que, segundo o experto Alves Filho, a não notificação de casos é muito alta (BICKEL, 2004, p. 50).

Feitas estas considerações acerca do problema que contorna a concessão de crédito rural no Brasil, passa-se ao estudo de um caso concreto, que envolve o BNDES e o judiciário.

O BNDES, por se tratar de uma empresa pública federal, deve observar certas diretrizes impostas pelo Estado para concessão do crédito rural. Por exemplo, aquelas inseridas em seu Planejamento Corporativo, que em 2009 a 2014

estabeleceu metas de inovação, desenvolvimento local, regional e socioambiental (BNDES, 2011).

Além disso, seu Estatuto Social, de acordo com o Decreto 4.418/2002 estabeleceu em seu artigo 3º a finalidade em atender programas relacionados com o desenvolvimento do país em termos sociais e econômicos. A mesma lei, em seu artigo 10, expõe os critérios para a concessão de crédito, quais sejam: apresentação por parte do requerente o projeto de financiamento; avaliação das implicações sociais e ambientais; segurança do reembolso ou garantias; deve ser empresa idônea, o qual, segundo a lei n. 11.948/2009, artigo 4º, fica impossibilitada a concessão e renovação de créditos para empresas cujos dirigentes sejam condenados por assédio moral, sexual, racismo, trabalho infantil, escravo e crime contra o meio ambiente.

Verifica-se, no entanto, termos muito abertos, tal como empresa “idônea”, ou a finalidade do “desenvolvimento econômico e social”, ou mesmo quando trata da necessidade de ser “comprovado o reembolso”, sem especificar quais garantias ou e o *quantum* de garantia requerida.

O problema é ainda agravado quando não se leva em consideração, para a concessão, toda a cadeia produtiva. Deste modo, se há certo controle sobre o tomador, mas não há nenhum sobre os seus fornecedores.

A questão da idoneidade da empresa e do ciclo produtivo já foi matéria discutida pelo Tribunal de Contas da União (TCU), onde havia sido questionada a validade de concessão realizada para empresa, cujo fornecedor sofria denúncias de desmatamento e utilização de trabalho escravo. O Plenário do TCU, no entanto, entendeu que a concessão era legítima e em concordância com a legislação, uma vez que esta não alcançaria a cadeia produtiva, mas somente a empresa tomadora do empréstimo (BRASIL, 2010).

Outro caso que merece ser estudado são os financiamentos realizados pelo Banco da Amazônia e Banco do Brasil em 2008. O Ministério Público Federal (MPF) do Pará processa tais bancos devido a denúncias de financiar empresas rurais acusadas de desmatamento e trabalho escravo.

O MPF pede que o Banco do Brasil e o Banco da Amazônia (BASA) sejam obrigados a realizarem auditorias internas com intuito de calcular a área de desmatamento que causaram através da concessão de financiamentos para empresas rurais em julho de 2008. Os processos serão julgados pela 9ª Vara da

Justiça Federal de Belém (NINNI, 2011).

No mesmo ano, em 29 de fevereiro de 2008, entrou em vigor a Resolução 3.545 do Conselho Monetário Nacional (CMN)<sup>5</sup> “que determina que os bancos públicos e privados que operam com crédito rural passem a exigir dos grandes e pequenos produtores da Amazônia a apresentação do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR), de Licença Ambiental e documentos que comprovem a ausência de embargos por desmatamento ilegal” (NINNI, 2011).

O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) é o órgão responsável em emitir o CCIR, que foi instituído pela Lei federal 5.868 em 12/12/1972. O INCRA também está sendo processado e acusado de ineficiência para o cadastramento e emissão dos certificados.

Apesar do grande avanço, em termos regulatórios do CMN, na prática o MPF entende que as instituições financeiras não têm exigido os documentos necessários para a realização dos empréstimos, segundo o procurador da República Bruno Valente os financiamentos são feitos na escala de milhões de reais e há inúmeras irregularidades no processo de repasse, em suas palavras:

Trabalhamos com uma amostragem de fazendas situadas nos dez municípios campeões de desmatamento do Estado. Encontramos 55 empréstimos com diversas irregularidades ambientais e até casos de trabalho escravo, a que o Banco do Brasil emprestou um total de R\$ 8 milhões. O BASA emprestou mais de R\$ 18 milhões para a produção em 37 financiamentos com os mesmos tipos de problemas (NINI, 2011).

Volta-se ao problema das verbas públicas estarem sendo distribuídas e subsidiadas pelo Estado de modo ilegítimo. Nos processos um dos

---

<sup>5</sup> Art. 1º O MCR 2-1 passa a vigorar com as seguintes alterações e novos dispositivos:

I - no item 1, adequação da alínea "g", nos termos abaixo:

"g) observância das recomendações e restrições do zoneamento agroecológico e do Zoneamento Ecológico-Econômico - ZEE.

II - inclusão de novos itens, com os seguintes dizeres:

"12 - Obrigatoriamente a partir de 1º de julho de 2008, e facultativamente a partir de 1º de maio de 2008, a concessão de crédito rural ao amparo de recursos de qualquer fonte para atividades agropecuárias nos municípios que integram o Bioma Amazônia, ressalvado o contido nos itens 14 a 16 do MCR 2-1, ficará condicionada à:

a) apresentação, pelos interessados, de:

I - Certificado de Cadastro de Imóvel Rural - CCIR vigente; e

II - declaração de que inexistem embargos vigentes de uso econômico de áreas desmatadas ilegalmente no imóvel; e

III - licença, certificado, certidão ou documento similar comprobatório de regularidade ambiental, vigente, do imóvel onde será implantado o projeto a ser financiado, expedido pelo órgão estadual responsável (CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL, 2008).

argumentos do MPF reside justamente no fato de que o “dinheiro público de vários Fundos Constitucionais vem financiando diretamente o desmatamento na região amazônica por causa do descontrole do INCRA e das instituições financeiras”. Cabe a ressalva, que tanto o Banco do Brasil como o BASA são os controladores diretos dos fundos constitucionais do centro-oeste (FCO) e do norte (FNO) (NINNI, 2011).

Dados do MPF ainda apontam que no período compreendido entre 1995 a 2009, as instituições financeiras emprestaram mais de R\$ 90 bilhões para financiar as atividades rurais na Amazônia Legal, onde 92% vem de bancos públicos (NINNI, 2011).

Cruzando dados, o Ministério do Meio Ambiente comparou o grau de desmatamento com o aumento de financiamentos rurais e constatou que, no Pará por exemplo, entre os anos de 1999 a 2004 a oferta de crédito rural foi crescente e o desmatamento aumentou em 70% na região (NINNI, 2011) (Sobre o assunto ver item 3.2.1 do Capítulo III que trata da responsabilidade solidária entre financiador e tomador de empréstimos para atividades poluentes; e Anexo C que traz reflexões acerca do papel do CMN e do BACEN quanto ao tema de meio ambiente).

#### 4 REGULAÇÃO ECONÔMICA

O termo regulação possui diversas acepções, podendo ser utilizada para apontar o aparecimento de agências reguladoras, as vezes utilizada como sinônimo de regulamentação e na grande maioria das vezes refere-se a forma de controle que o Estado possui para elaborar leis que orientem a atividade econômica.

De acordo com Alexandre Santos Aragão a regulação da economia é um fenômeno multifacetário variando de acordo com as contingências políticas, ideológicas e econômicas, mas que pode ser entendida como o “conjunto de medidas legislativas, administrativas e convencionais, abstratas ou concretas, pelas quais o Estado, de maneira restritiva da liberdade privada ou meramente indutiva, determina, controla ou influencia o comportamento dos agentes econômicos, evitando que lesem os interesses sociais definidos no marco da Constituição e orientando-os em direções socialmente desejáveis” (ARAGÃO, 2002, p. 39-47 *apud* TURCZYN, 2005, p. 306).

No entendimento de Floriano Peixoto Marques Neto a regulação econômica passa por profundas transformações e pode ser entendida sob duas vertentes: a) a primeira pelo crescimento das atividade regulatória, uma vez que nova configuração do Estado separou o provedor de serviços e os agentes que passaram a ser responsáveis pela regulação; b) a segunda pela criação de novos espaços regulatórios, como a criação de órgãos e entidades que passaram a elaborar normas para atividades específicas; com a criação de estruturas regulatórias que antes pertenciam apenas ao campo do poder de polícia, por exemplo a vigilância sanitária; pela produção e uso de bens escassos, tal como o petróleo; além de terem sido criados aparatos regulatórios para sistemas específicos, tal como a defesa da concorrência e do consumidor (MARQUES NETO, 2002, p. 78 *apud* TURCZYN, 2005, p. 307).

Assim, o conceito de regulação utilizado pelo referido autor entende que a regulação seria “toda a atividade estatal sobre o domínio econômico que não envolva a assunção direta da exploração da atividade econômica”. Ou seja, que o Estado não atue como prestador de serviço público (art. 175 da CF); que não se trate de um monopólio de atividade em sentido estrito (art. 177 da CF); que não envolva a exploração estatal em regime de mercado por empresas estatais (art. 173 da CF) (MARQUES NETO, 2002, p. 97 *apud* TURCZYN, 2005, p. 310-311).

Neste contexto, estariam apenas no âmbito da regulação atividades estatais como “a de coordenar, fiscalizar, dirigir, coibir ou desincentivar condutas, incentivar, fomentar, planejar, organizar, as que sejam necessárias para o atingimento de objetivos de ordem pública consentâneos com os objetivos da ordem econômica constitucional presentes no art. 170 da CF” (MARQUES NETO, 2002, p. 97 *apud* TURCZYN, 2005, p. 311).

Cabe notar, que o Estado ao atuar no regime de mercado por meio de suas empresas estatais (art. 173 da CF) estará ele sujeito a regulação genérica que por ele foi estabelecida. É quanto o regulador se torna regulado (TURCZYN, 2005, p. 312).

#### 4.1 REGULAÇÃO ECONÔMICA DOS BANCOS

O principal órgão regulador do Sistema Financeiro Nacional é o Conselho Monetário Nacional (CMN) que conjuntamente com o Banco Central (BACEN) e a sua secretaria executiva constitui as principais fontes de produção normativa sobre a regulação bancária (TURCZYN, 2005, p. 366).

A lei que atribuiu a competência reguladora para o CMN é a Lei 4.595/1964 que estabelece que o referido órgão deve desenvolver uma política objetivando zelar pela liquidez e solvência das instituições financeiras, como prevê em seu art. 3º, VI; e também tem competência para regular a constituição, funcionamento e fiscalização das entidades que exercem atividades subordinadas a referida lei, como se depreende de seu art. 4º, VIII (TURCZYN, 2005, p. 366).

Com o auxílio do BACEN, responsável em cumprir e fazer cumprir as disposições expedidas pelo CMN (art. 9º da Lei 4.595/1964), suas decisões são implementadas por resoluções do BACEN e assinadas por seu presidente (TURCZYN, 2005, p. 366).

A referida lei elenca a competência tanto do CMN como do BACEN. Nas palavras de Turczyn é possível, assim, identificar:

O Conselho Monetário Nacional tem competência para: regular a constituição, funcionamento e fiscalização das instituições financeiras e disciplinar o crédito em todas as suas modalidades e as operações creditícias em todas as suas formas; determinar a percentagem máxima dos recursos que as instituições financeiras podem emprestar a um mesmo cliente ou grupo de empresas; estipular índices e outras condições técnicas sobre encaixes, mobilizações e outras relações patrimoniais a serem observadas pelas instituições financeiras; expedir normas gerais de contabilidade e de estatística a serem observadas pelas instituições; e delimitar, com periodicidade mínima não inferior a dois anos, o capital mínimo das instituições financeiras de acordo com sua natureza e a localização de suas sedes e agências (art. 4º, VI, VIII e X a VIII) (TURCZYN, 2005, p. 367).

Ainda segundo o mesmo autor a competência do BACEN seria:

Exercer o controle do crédito sob todas as suas formas, exercer a fiscalização das instituições financeiras e aplicar penalidades previstas; conceder autorização às instituições financeiras para funcionar no País, instalar ou transferir suas sedes ou dependências, ser transformadas, fundidas, incorporadas ou encampadas; e estabelecer condições para a posse e exercício de quaisquer cargos de administração de instituições financeiras privadas, assim como para o exercício de quaisquer funções em órgãos consultivos, fiscais e semelhantes, segundo normas expedidas pelo Conselho Monetário Nacional (art. 10, VI, IX, X, XI) (TURCZYN, 2005, p. 367).

Visto as competências dos principais órgãos que regulam a atividade bancária no país é possível retomar o caso analisado sobre o Banco do Brasil e o BASA, tratado no ponto anterior, quanto a regulação estatal sobre a política de crédito realizada pelos bancos.

Se de um lado foi possível verificar que em 2008 o CMN expediu uma resolução específica para os bancos que atuam na área da Amazônia Legal, a respeito da necessidade de serem observados critérios de idoneidade do tomador de crédito, como respeito aos direitos fundamentais ambientais e sociais, por outro, a fiscalização se deu no âmbito do Ministério Público, abrindo-se o questionamento sobre a fiscalização que tanto o CMN como BACEN deveriam impôr tendo em vista as competências supra mencionadas.

Além disso, questiona-se também o por que de ser criada uma resolução específica para a região Amazônia, em detrimento das demais áreas brasileiras, e ainda a carência em buscar a idoneidade do tomador levando-se em consideração toda a cadeia produtiva.

Tais questões se apresentam pertinentes uma vez que a intervenção que o Estado pode realizar sobre o domínio econômico varia muito de acordo com a

posição ideológica e o contexto histórico dos governos. Abrindo-se, assim, o leque de discussão entre monetaristas e keynesianos; ou sobre uma maior ou menor autonomia do BACEN.

De modo resumido, os monetaristas defendem que cabe ao governo a preocupação com a economia real, de modo que a o banco central poderia atuar com total independência, tendo como único objetivo obter a estabilidade de preços através do controle da oferta da moeda. Acusam os keynesianos de terem dado aos bancos centrais a função de financiar os governos e subordinar a política monetária à gestão da dívida pública, ocasionando inflação e desemprego (TURCZYN, 2005, p. 333).

Assim, entendem por uma maior autonomia do banco central. Antonio Avelã José Nunes irá traçar os principais argumentos desta corrente: a) as decisões políticas monetárias não devem estar submetidas a interesses eleitorais; b) evita a inflação crônica; c) os políticos não possuem competência técnica para tratar de política monetária; d) os governantes não precisariam pagar o preço político por ocorrência de política monetária impopular (TURCZYN, 2005, p. 334).

Já os argumentos contrários a autonomia, portanto, defendidos pelos keynesianos são: a) por se tratar de uma nação democrática não seria adequado que um grupo de técnicos não eleitos controlassem decisões que afetarão milhares de pessoas; b) amputar do Estado o poder sobre a política econômica seria amputar também parte de sua soberania; c) os parlamentos e governos são politicamente responsabilizados pelo o que ocorre no país, e portanto não poderiam restar impedidos de definir uma política global coerente, nem seria adequado que os órgãos de poder político ficasse submetido ao poder do banco central; d) não seria adequado afastar dos governos a responsabilidade sobre as políticas monetárias sob o risco de serem desvirtuadas em suas finalidades públicas; e) somado a este último fator interesses particulares poderiam se sobrepor aos interesses da coletividade; f) uma elite de técnicos no poder retiraria as vicissitudes eleitorais; g) a propalada autonomia não foi capaz de evitar severas crises, como a dos anos 1930 (TURCZYN, 2005, p. 335).

Há que se entender também que o papel de regular, além destas variações de posicionamentos, cede lugar ao contexto histórico a que esta submetida. No Brasil, por exemplo, a atividade financeira sempre foi centralizada pelo Estado. Quase que no mundo todo, até a década de 1980 os sistemas

financeiros apresentavam três características básicas: “era fechado, com pequeno número de participantes, cada banco possuía atuação limitada em mercados específicos, cada qual com seu escopo de atividade reduzida por lei; e como regra geral, o mercado de atuação de cada banco era seu país de origem” (TURCZYN, 2005, p. 350).

A partir da década de 1980, no entanto, devido ao processo de globalização e adoção de certas políticas neoliberais, os Estados se viram forçados a abrirem seus mercados para os capitais e instituições financeiras estrangeiras. O resultado foi o aumento de fluxo de capitais, maior dinamismo a este mercado e grande competitividade no setor, de modo que tiveram que se adaptar ao novo contexto criando novos instrumentos financeiros (TURCZYN, 2005, p. 351).

Neste contexto, a desregulação passou a ser inevitável. O mercado pedia pela liberalização, mas no entanto, como entende Nazaré da Costa Cabral a intervenção é ainda fundamental, sobretudo, para “proteger depositantes, evitar falências, introduzir alguma restrição na concorrência, e, ainda, evitar o colapso do próprio sistema bancário como um todo” (CABRAL, 1997, p. 441 apud TURCZYN, 2005, p. 366).

Para Nusdeo (2001, p. 222) é até desejável o processo de desregulamentação, privatização e tercerização, mas questiona quais devem ser o limites deste processo:

Claramente, é possível e mesmo desejável um processo de desregulamentação e de privatização, inclusive pelo incremento de técnicas de tercerização. É forçoso, no entanto, perceber a existência de limites para tal processo. À medida que ele avança, os inconvenientes do excesso de liberalização se farão sentir e a demanda política por maior ação reguladora será irreversível. Como ignorar o problema ambiental? E o da concentração econômica? E o atendimento às necessidades mínimas dos não absorvidos pela globalização?

Segundo Manuel Castells a reforma do Estado ocorrida em 1990, ocasionada pela crise de gestão administrativa e política fez com que parte da soberania Estatal fosse perdida, no entanto não perdeu sua capacidade ação e intervenção. A saída para o problema da desregulação foi a ideia de descentralização, onde governos e cidadãos se aproximam através de uma maior participação política, além de uma descentralização local e regional, que permite uma relação na forma de redes interinstitucionais e coordenação entre as instituições,

seja nacionais ou supranacionais, Estado, organizações não governamentais através de negociações, compromisso e estratégia (CASTELLS, 2001 *apud* COSTA, 2011, p. 44).

Contudo, este processo de descentralização não é simples e apresenta seus problemas. Deve existir habilidade do governo em formular e coordenar esta nova forma de gestão. O espaço cresce para o papel de lideranças políticas, parcerias e também para o resgate do espaço ético e moral.

## **CAPÍTULO II**

### **DIFERENÇAS ENTRE FUNÇÃO SOCIAL E RESPONSABILIDADE SOCIAL**

O presente tem por objetivo diferenciar, de modo bastante sucinto, os conceitos de função social e responsabilidade social, para facilitar a posterior compreensão dos capítulos seguintes. Genericamente tal diferença pode ser traduzida pela imposição legal quanto a observância de determinado comportamento, refletindo a função social. E na possibilidade voluntária de adesão ao comportamento, como se expressa a responsabilidade social.

Além disso, será abordado o conceito de banco e de atividade empresarial, no sentido de demonstrar que o banco é uma empresa, e que portanto, todo o tratamento, seja legal, social, moral, dispensado as empresas de modo geral também se aplicam ao setor financeiro com certas particularidades como será visto no capítulo III e IV.

## 1 DIFERENÇAS ENTRE FUNÇÃO SOCIAL E RESPONSABILIDADE SOCIAL

Muito embora os termos Função Social e Responsabilidade Social tenham em comum o adjetivo 'social', e que de certa forma apresentam certas semelhanças, por tratarem muitas vezes do mesmo objeto, ou seja, por buscarem o bem coletivo, apontam para duas realidades obrigacionais diversas (FERNANDO, 2010, p.57).

Deste modo, como função social a doutrina tem entendido como sendo "um direito, um poder de agir que significa exercer, desempenhar, executar uma determinada tarefa direcionada ao bem comum" (MORAIS, 1998, p. 81, *apud* FERNANDO, 2010, p. 57).

Comparato, nessa mesma linha, acrescenta que "a função social da propriedade corresponde a um poder-dever do proprietário, sancionável pela ordem jurídica" (COMPARATO *apud* FERNANDO, 2010, p. 57). Portanto, uma obrigação que acarreta em um direito subjetivo, permitindo que seja acionado o Estado-juiz.

Em contrapartida, a Responsabilidade Social não se trata de uma ordem legal, mas corresponde a uma responsabilidade que tem por base a moral, a ética, os valores. Assim, "a obrigação que decorre da responsabilidade social é, portanto, ato discricionário do sujeito que à ela se obriga. Não decorre de terceiros ou de vontade de lei" (FERNANDO, 2010, p.50)

Trata-se, como entende Marzà (2004, p. 26), de mecanismos voluntários, portanto, presentes dentro de uma dimensão facultativa onde as instituições empresariais passam a buscar, explicitar, justificar seus comportamentos perante à sociedade, valorizando recursos morais.

A preocupação com tais valores, também chamados intangíveis, ganham definição inclusive em âmbito regional, onde o Livro Verde, um marco europeu para a responsabilidade social das empresas, elaborado pela Comissão Européia, assim a define: "integração voluntária, por parte das empresas, das preocupações sociais e ambientais em suas operações comerciais e suas relações com seus interlocutores" (MARZÀ, 2004, p. 26).

No Brasil o Instituto Ethos segue essa mesma linha e a entende como uma forma de gestão baseada na ética e na transparência das empresas com relação à todo o público com quem se relaciona, buscando formas de promover o desenvolvimento sustentável e reduzir as desigualdades sociais (INSTITUTO ETHOS

*apud* FERNANDO, 2010, p. 52).

No entanto, cabe a ressalva que a responsabilidade social não se confunde com a filantropia, tendo em vista que enquanto aquela é contínua, permanente, a filantropia é ocasional. Assim, “a responsabilidade social não se pauta em ações excepcionais e desconectadas dos objetivos da empresa, sendo propriamente um conceito que se insere no planejamento empresarial” (GARCIA, 2003 *apud* TELES, 2009, p. 315).

Deste modo, sem o intuito de estender demais as diferenças conceituais entre função social e responsabilidade social, que serão amplamente discutidas neste e no próximo capítulo, a função social da empresa pode ser entendida como as ações empresariais que buscam respeitar à coletividade em razão de imposição de normas cogentes/legais, enquanto que a responsabilidade social decorre de atos voluntários da empresa, que mediante um planejamento permanente promove direitos sociais e ambientais para a sociedade.

## 2 ATIVIDADE BANCÁRIA COMO ATIVIDADE EMPRESARIAL

Os bancos, por se tratarem de sociedade empresarial, devem observar o mesmo tratamento dado às empresas de modo geral. No entanto, como poderá ser verificado, há disposições específicas para o setor, sobretudo, relativa a sua Função Social. Assim, de modo breve, serão tecidas considerações a respeito do banco como atividade empresarial, apresentando o seu conceito e as definições sobre o que venha ser sociedade empresarial.

Cumpra assinalar que o sentido da palavra 'banco' é polissêmico e deste modo verifica-se que o conceito utilizado pode variar de acordo com o critério adotado por cada autor.

Em uma primeira classificação, utilizada pelo Banco Central do Brasil<sup>6</sup>, as instituições financeiras que integram o setor monetário do Sistema Financeiro Nacional podem ser diferenciadas em dois grupos: a) aquelas que captam depósitos à vista, tais como os bancos comerciais, os bancos múltiplos com carteira comercial, caixas econômicas e cooperativas de crédito; e b) “as demais instituições financeiras, ou seja, aquelas não captoras de depósitos à vista”, como os bancos múltiplos sem carteira comercial, bancos de investimento, desenvolvimento, sociedades de crédito, financiamento e investimento, sociedade de crédito imobiliário, companhias hipotecárias, associações de poupança e empréstimo, agências de fomento e sociedades de crédito ao microempreendedor (TURCZYN, 2005, p. 51-52).

Neste ponto, somente são consideradas instituições financeiras bancárias as que captam depósito à vista (TURCZYN, 2005, p. 178).

Nelson Abrão, nessa linha classificatória, diferencia as espécies de instituições financeiras de acordo com a origem dos recursos intermediados. Assim, banco nesta acepção seria “aquele caracterizado por operar com a carteira comercial, ou seja, captando depósito à vista” (ABRÃO, 1999 *apud* TURCZYN, 2005, p. 52

Em um sentido mais usual, que se relaciona com a importância dos bancos na economia atual, há conceitos que buscam identificá-los como

---

<sup>6</sup> Vale lembrar que no caso brasileiro o Banco Central, apesar de ser denominado como 'banco', “não opera na atividade de intermediação financeira”, dentre as suas funções destaca-se o “poder legal de emitir moeda fiduciária”, são os chamados bancos de emissão (TURCZYN, 2005, p. 51).

intermediadores de relações econômicas, ou mesmo empresas profissionais que tem por função “facilitar a produção de bens e serviços, abastecendo de recursos monetários e de liquidez os produtores que os necessitam” (TURCZYN, 2005, p. 53-54).

Nessa esteira, GASTALDI e BARROS conceituam o banco da seguinte forma:

Organização econômico-financeira que, servindo de intermediária entre os que dispõem de capital para inverter e os que o desejam para fazer face aos gastos com a produção, tem por finalidade operar com o crédito. Os banqueiros são os especuladores de crédito, intermediários entre procura e oferta de capitais”(GASTALDI; BARROS, 1992 *apud* TURCZYN, 2005, p. 54).

Em outras palavras, banco poderia ser entendido como a “empresa que com fundos próprios, ou de terceiros, faz da negociação de crédito sua atividade principal” (ABRÃO, 1999 *apud* TURCZYN, 2005, p. 54).

Já o conceito de sociedade empresária pode ser entendido como sendo pessoa jurídica de direito privado que tem por finalidade explorar empresariamente seu objeto social ou a forma de sociedade por ações (COELHO, 2006, p. 111).

O Código Civil, no entanto, não conceituou a empresa, mas somente o empresário que, segundo o art. 966: “considera-se empresário quem exerce profissionalmente atividade econômica organizada para a produção ou a circulação de bens e serviços” (LUCCA, 2009, p. 316).

Há certos pressupostos para a constituição de uma sociedade empresária, como a vontade da pessoa em integrar um sociedade empresarial; a pluralidade de sócios, pois o ordenamento brasileiro não permite a sociedade empresarial de um único indivíduo, um capital social e a participação nos lucros pelos sócios, assim como nos ônus que pode acarretar.

Cabe notar, deste modo, que a atividade bancária faz parte de um tipo de atividade econômica, mais especificamente a circulação de bens e serviços, como se observa do conceito de banco. Contudo, há algumas especificidades, por exemplo, no caso do capital social, a sociedade bancária deve observar um mínimo exigido por lei. Mas, no que pese à finalidade deste trabalho, o que é necessário saber sobre o assunto é que o banco é uma empresa e, portanto, as normas de

responsabilidade socioambiental, bem como as relativas à sua função social, que concernem à empresa, são também a ele aplicáveis.

### **CAPÍTULO III**

## **FUNÇÃO SOCIAL DOS BANCOS**

O objetivo do presente capítulo é demonstrar que a função social é uma obrigação legal, que restringe o direito de propriedade com a finalidade de beneficiar a coletividade. Trata-se de um direito subjetivo. Assim, toda a legislação apresentada aqui tem esta natureza impositiva, que obriga o comportamento.

Mais do que isso, o capítulo buscará estudar a função social dos bancos. Mas como estes são tidos como empresas, tem-se como consequência que a função social da empresa é aplicada a eles de modo genérico. Cabe ressaltar, todavia, que há especificidades para o setor, como será abordado no item relativo a sua previsão no ordenamento jurídico.

Assim, o capítulo buscou, inicialmente, traçar o contexto histórico da função social. Aqui será possível demonstrar que esta é um poder-dever, que significa o exercício de um direito subjetivo. Mas que para sua construção e inserção nos textos constitucionais e legais passou por um longo processo histórico, por diversos acontecimentos, no qual, com o tempo o Estado passou a ganhar um maior poder interventivo, inclusive sendo capaz de limitar a propriedade, a liberdade e os direitos subjetivos.

Em seguida, o próximo item buscou elencar sua previsão na Constituição Federal de 1988 e na legislação infraconstitucional. Para depois tratar da função social da empresa, que para alguns autores se difere da função social dos contratos. Destaque deste item é a presença da função social nas sociedades anônimas, tema polêmico uma vez que se discute a legitimidade de não serem os proprietários responsáveis pelos atos empresariais.

Por fim, será abordada a função social dos bancos, que foi tratada de modo separado em cada área do direito. Nota-se, que o tema da função social é amplo, tendo em vista que toda vez que temos a imposição legal limitando o direito de propriedade para fins coletivos, já estamos no campo da função social.

Assim, foi abordado somente os temas mais relevantes e polêmicos em cada área, destacando-se a área ambiental, cuja legislação possibilita responsabilizar as instituições financeiras por financiamentos concedidos à empresas que desmatam ou degradem o meio ambiente, mesmo que responsáveis indiretamente.

## 1 CONTEXTO HISTÓRICO DA FUNÇÃO SOCIAL

Segundo Fabiane Bessa (2006), até que a função social se fizesse presente e consolidada em Cartas Constitucionais e leis, os direitos subjetivos, a propriedade privada e a liberdade tiveram que passar por um lento processo histórico, encontrando certas restrições e variações de acordo com o tipo de Estado instituído em cada período.

Quanto ao direito subjetivo, cita Michel Villey, segundo o qual entende que embora este direito somente tenha aparecido no século XIX, já desde o século XVI, como defende Guilherme de Occam, já existia a noção de que determinados atributos relativos ao sujeito eram capaz de conferir-lhe certos poderes. Na época traziam a concepção de vantagens a ele atribuídas, ocorrendo uma cisão entre direito e moral, em que esta passou a tratar dos deveres, e àquele dos poderes (BESSA, 2006, p. 34).

Segundo Goyard-Fabre (1999, p. 34) o pensamento político moderno, muito embora já iniciado no século XVI com Maquiavel e no século XVII por Hobbes, somente ganha a arquitetura organizacional de um espaço público como produto da razão humana no século XVIII, com o iluminismo.

A contraposição dos teóricos do século XVIII quanto ao pensamento hobbesiano centrava-se principalmente sobre a indagação quanto à natureza da autoridade política, uma vez que Hobbes entendia ser a função de legislar poder exclusivo do Estado, portanto, único responsável em decidir as regras que iriam reger a ordem pública (GOYARD-FABRE, 1999, p. 96).

Contudo, o século das luzes defendia doutrina jurídico-política diversa, baseada no jusnaturalismo e caracterizada por forte humanismo, onde a autonomia humana, centrada na figura do indivíduo e na sua racionalidade, seriam os agentes legítimos de autoridade política, reconhecendo no homem a capacidade de produzir normas, organizar e administrar a vida pública (GOYARD-FABRE, 1999, p. 98).

Deste modo, apesar das diferentes correntes teóricas políticas no período, a nota comum aos iluministas foi o entendimento de que a coisa pública não deveria ser regida pelo soberano com poderes divinos, o homem descobre-se como ente racional capaz de organizar-se politicamente.

É possível notar, assim, que o indivíduo passa a ser compreendido como sujeito portador de direitos inatos e o Estado passa a ser um advento *a posteriori*,

construído para proteger os referidos direitos pela ordem jurídica, principalmente a liberdade e a propriedade (BONAVIDES, 2004, p. 40). Tem-se o que chamamos de direito subjetivo.

Esta configuração de Estado foi possível porque a burguesia, de classe dominada passa à dominante, em razão do conflito de poder estabelecido com o monarca na Revolução Francesa. Era necessário que houvesse a preservação da vida, liberdade e propriedade para a expansão capitalista, uma vez que o controle absolutista do Estado apresentava entraves para a dinamização do comércio.

Bonavides (2004, p. 42) comenta ser a Revolução Francesa, em 1789, um marco do pensamento político moderno, tendo em vista que a formulação de seus princípios filosóficos, como liberdade, igualdade e fraternidade, generalizou-se para todo corpo social. No entanto, a burguesia ao subir ao poder, deixa de lado a prática da universalidade destes princípios, acarretando na mais profunda contradição do Estado moderno.

Verificava-se, por exemplo, que a positivação dos mencionados valores não foi acompanhada de seu benefício comum. Apenas uma pequena parcela da sociedade passaria a usufruí-los, situação que leva, posteriormente, à crise do modelo e transição para o Estado Social.

Assim, novas coordenadas trazidas pela história, como a promulgação da Constituição Mexicana de 1917, a Constituição de Weimer em 1919, a crise do modelo liberal em 29, a construção de um Estado Social, e a emergência de Direitos Humanos em 1948, que desde então, segundo Lafer, ganham importância nas Constituições de quase todo mundo, possibilitou que os direitos subjetivos, a propriedade e os limites da pessoa jurídica fossem questionados a partir de uma finalidade social (BESSA, 2006, p. 38-54).

A Constituição Mexicana buscou dar solução para vários conflitos de ordem social e aos problemas de propriedade. Além de ter previsto a necessidade de esta ter uma função social, também garantiu amplos direitos aos trabalhadores, positivados pela primeira vez em uma Carta Constitucional (BERCOVICI, 2005, p. 14).

A Constituição de Weimer, por sua vez, garantiu direitos fundamentais sociais e econômicos, tais como a função social e direitos aos trabalhadores, e de forma expressa passa a limitar o direito à propriedade em razão de finalidades coletivas, tal como dispôs seu art. 153, última alínea: “a propriedade obriga e o seu

uso e exercício devem ao mesmo tempo representar uma função no interesse social”, ou seja, o uso da propriedade passa a ser vista como um serviço ao bem comum, um “direito meio” para concretização de fins sociais (BESSA, 2006, p. 100).

Deste modo, a propriedade, apesar de continuar, tal como entende José de Oliveira Ascensão, como “o mais amplo direito sobre a coisa, no sentido de que os demais direitos reais sobre a coisa alheia dela decorrem”, passa a estar submetida aos limites firmados pela lei (ASCENÇÃO, 1993 *apud* MATIAS, 2009, p. 62).

Para o constitucionalista italiano Santi Romano, que em 1977 teria sido responsável em fixar o conceito de função social baseada na inter-relação entre poder, direito e dever, esta poderia ser entendida como “um poder-dever, que significa o exercício de um direito subjetivo, de tal modo que o indivíduo não contrarie o interesse público” (ROMANO *apud* MAESTRI, 2011, p. 20).

E segundo Matias (2009, p. 69), com a previsão da função social, há, atualmente, grande debate sobre a natureza jurídica da propriedade “sendo certo que deixou de ser direito subjetivo, absoluto, estando sujeito a limites expostos na lei e em razão da necessária funcionalidade que a cerca”.

Para o autor, ao citar César Fiúza, a propriedade passa a ser “uma relação jurídica dinâmica entre uma pessoa, um dono, e a coletividade, em virtude do qual são assegurados àquele os direitos exclusivos de usar, fruir, dispor e reivindicar um bem, respeitando os direitos da coletividade” (FIÚZA, 2003, p. 630 *apud* MATIAS, 2009, p. 69).

No Brasil, a primeira Constituição a tratar de questões sociais foi a de 1934, que constitucionalizou direitos trabalhistas, sem deixar, no entanto, de conter um caráter corporativista baseado no clientelismo e manipulação para cooptação de massas (BERCOVICI, 2005, p. 19).

No entanto, só com a Constituição de 1967, expressamente, é que foi introduzida a figura da função social em seu art. 157, III. Contudo, como não chegou a influenciar na concepção de propriedade presente no Código Civil de 1916 sua repercussão prática foi muito reduzida (MATIAS, 2009, p. 61).

Na Constituição de 1988, como veremos mais adiante, ela passa a ter diversas previsões e, além disso, influencia sua instrumentalização no Código Civil de 2002.

Quanto ao aspecto da liberdade, Fabiane Bessa (2006, p. 33) buscou compreendê-la a partir de suas limitações quando apreciada junto a outros princípios ou valores dispostos na Constituição. Deste modo, cumpre observar que, se de um lado a Constituição de 1988, em seu art. 1º e também em seu art. 170, fazem previsão a livre-iniciativa como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito e da Ordem Econômica, ao mesmo tempo, por outro viés previu que os valores sociais e a valorização do trabalho humano são também seus fundamentos, sendo a dignidade humana a finalidade a ser alcançada. Assim, a livre-iniciativa “não pode ser identificada com o mercado: a intenção é expressamente garantir a livre-iniciativa como instrumento de consecução dos valores sociais”.

#### 1.1 A FUNÇÃO SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E NA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL

A Constituição Federal de 1988 prevê em diversos de seus dispositivos a Função Social da Propriedade e traz ainda um conjunto de normas que permitem a instrumentalização desta função.

Neste sentido, tido como um princípio fundamental, o art. 5º, XXII da CF dispõe expressamente que “a propriedade atenderá a sua função social”. Apesar de existir certo consenso em interpretá-lo como uma limitação individual de uso, gozo e disposição da propriedade para fins coletivos, há quem entenda que ceder, mesmo que temporariamente para o Estado em casos de perigo iminente, como dispõe o art. 5º, XXV da CF, já seria uma expressão da função social (BLANCHET, 2004, p.58).

Nessa esteira, Blanchet (2004, p. 59) ainda entende que a função social está presente no art. 5º, XXVI e no art. 184 da CF/88 quando estabelece a desapropriação por interesse social. O art. 182, § 1º, por sua vez, dispõe que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”. E, em seu § 4º, do mesmo artigo, prevê que o solo urbano não edificado, subutilizado e não utilizado será passível de parcelamento ou edificação compulsória.

Quanto ao tema da propriedade imobiliária rural, o art. 186 da CF “fixa as diretrizes do reconhecimento da propriedade rural que atende à função social, o que é especificado pelo Estatuto da Terra e pela Lei 8.629/1993” (MATIAS,

2009, p. 68).

Em relação a ordem econômica, há previsão expressa da função social no art. 170, III da CF que “impõe que a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a toda existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: III – a função social da propriedade” (BRASIL, 1988).

Como se sabe, a ordem econômica nacional foi normatizada pela CF de 1988 em seu artigo 170, segundo o qual a valorização do trabalho humano, ao lado da livre iniciativa, é um de seus fundamentos, tendo como finalidade a realização da justiça. De acordo com Lafayete José Petter (2008), os princípios do artigo 170 são os meios pelos quais esta valorização do trabalho humano, entre outros valores, como a dignidade da pessoa humana e a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, podem ser alcançados.

Neste sentido, apesar do referido artigo contar com princípios de sentido até mesmo antagônicos, estão na verdade conectados entre si, e cabe ao Direito, através da atuação jurídica nas relações econômicas, bem como ao intérprete, a busca por uma melhor solução que viabilize os fundamentos não apenas da ordem econômica, como também da República Federativa do Brasil (PETTER, 2008).

O art. 173, § 1º, I, da CF, relativo a previsão do Estado como agente econômico direto do mercado, dispõe que caberá à lei estabelecer o estatuto jurídico da empresa pública, sociedade de economia mista e suas subsidiárias, devendo dispor sobre sua função social e formas de fiscalização do Estado (BRASIL, 1988).

Na legislação infraconstitucional a função social é prevista na Lei 12.376/2010 denominada Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro em seu art. 5º ao determinar que “na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum” (FERNANDO, 2010, p. 71).

No Código Civil, Lei 10.406/2002, está presente no art. 187 ao entender que “comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes”, ou seja, o não acatamento da finalidade social da propriedade passa a ser considerado ato ilícito (FERNANDO, 2010, p. 71). Também há previsão neste diploma em seus arts. 421 e 2.035 que tratam da função social dos contratos a ser objeto de estudo relativo a função social das empresas. Em relação ao art.

1.228, deve ser observada a preservação da flora, fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como deve-se evitar a poluição do e da água.

Por fim, a Lei 11.101/2005, em seu art. 47 dispôs que “a recuperação judicial tem por objetivo viabilizar a superação da crise econômico-financeira do devedor, a fim de permitir a manutenção da fonte produtora, o emprego dos trabalhadores e dos interesses dos credores promovendo, assim, a preservação da empresa, a sua função social e o estímulo à atividade econômica”.

Caso famoso a respeito da utilização da recuperação judicial nos termos da nova Lei de Falência foi a incorporação da Varig pela Gol, que gerou polêmica quanto à sucessão trabalhista, em que nove mil empregados deixaram de receber seus direitos. O Tribunal Superior do Trabalho (TST) se posicionou a favor da sucessão, a Gol teria que arcar com os ônus da incorporação. No entanto, em 2009, o Supremo Tribunal Federal (STF), sob a alegação da função social da empresa e pela preservação dos postos de trabalho, entendeu que os créditos trabalhistas, em meio a recuperação judicial, não precisariam ser sucedidos pelo novo grupo, tal como é possível observar do Acórdão:

PARÁGRAFO ÚNICO, 83, I E IV, c, E 141, II, DA LEI 11.101/2005. FALÊNCIA E RECUPERAÇÃO JUDICIAL. INEXISTÊNCIA DE OFENSA AOS ARTIGOS 1º, III E IV, 6º, 7º, I, E 170, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL de 1988. ADI JULGADA IMPROCEDENTE. I - Inexiste reserva constitucional de lei complementar para a execução dos créditos trabalhistas decorrente de falência ou recuperação judicial. II - Não há, também, inconstitucionalidade quanto à ausência de sucessão de créditos trabalhistas. III - Igualmente não existe ofensa à Constituição no tocante ao limite de conversão de créditos trabalhistas em quirografários. IV - Diploma legal que objetiva prestigiar a função social da empresa e assegurar, tanto quanto possível, a preservação dos postos de trabalho. V – Ação direta julgada improcedente (BRASIL, 2009).

Assim, o objetivo da recuperação judicial, segundo entendimento do STF, é o alcance da função social que se revela pela preservação da empresa como fonte produtora de riqueza e de empregos, possibilitando impostos arrecadados para o erário público e a posterior manutenção de despesas públicas, como também acesso à renda por meio do trabalho.

## 2 FUNÇÃO SOCIAL DA EMPRESA

É comum no direito a divisão da função social em três vertentes, quais sejam, a função social da propriedade, a função social dos contratos e a função social das empresas. Vista a função social da propriedade no ponto anterior passaremos ao estudo da função social do contrato e da empresa. Há quem entenda, no entanto, que a função social do contrato faz parte da função social da empresa.

Por função social do contrato, o art. 421 do Código Civil é tomado como fundamento jurídico. Assim dispõe: “Art. 421: A liberdade de contratar será exercida em razão e nos limites da função social do contrato”.

Segundo Theodoro Júnior tal função diz respeito à necessária limitação realizada pelo Estado no sentido de restringir a autonomia contratual face a sistemática de um estado liberal. Assim, a liberdade de contratar não deve entrar em contraposição a certos temas de utilidade social, tais como, a segurança, a liberdade, a dignidade humana (THEODORO JÚNIOR, 2008 *apud* MAESTRI, 2011, p. 23).

Acima da liberdade de contratação entre as partes deve prevalecer interesses coletivos como educação, saúde, transporte, utilização adequada de energia, tutela do meio ambiente, proteção a certos setores produtivos, entre outros, incluindo nesta seara, a tutela a livre concorrência e aos consumidores (THEODORO JÚNIOR, 2008 *apud* MAESTRI, 2011, p. 23).

Em relação a função social da empresa há entendimentos de que esta se refere apenas as atividades exercidas pelo empresário.

No entanto, na Lei das Sociedades Anônimas, por exemplo, Lei 6.404/1976, a função social é mencionada em duas oportunidades, no art. 116, § único, que dispõe sobre os deveres do acionista controlador e no 154 que trata da finalidade das atribuições e desvio de poder dos administradores de empresa (MAESTRI, 2011, p. 26).

Neste sentido, tem-se entendido que tanto os administradores, como o acionista controlador devem atingir uma função social, ou seja, devem cumprir com as exigências legais, e agir pensando na empresa como um todo e na fiscalização que a sociedade emprega sobre a consequência de seus atos (MAESTRI, 2011, p. 26-27).

Nesta mesma linha, Matias (2009, p. 72) entende que com a realidade acionária novas perspectivas do direito passam a ser vislumbradas, por exemplo, a sociedade anônima possibilitou a separação entre propriedade ativa e passiva.

A ativa corresponde à propriedade de gestão ou produtiva, onde o administrador e controlador são responsáveis em alcançar fins da organização constituída. Tais fins se sobrepõem aos seus interesses individuais devendo observar os padrões definidos pela ordem jurídica (MATIAS, 2009, p. 72-77).

Já a propriedade passiva concerne à propriedade de parcela do capital de empresas, ou em outras palavras, ao acionista usufrutuário, que também está configurada dentro de um centro de direitos e deveres (MATIAS, 2009, p. 74).

Fabiane Bessa (2006, p. 96), no entanto, faz uma crítica a esta estrutura ao entender que a empresa, nesta perspectiva foi produto de uma forma liberal e individualista, onde se fez possível a separação dos interesses da companhia e de seus proprietários, “pela criação e objeto social independentes da interferência estatal, representando a liberação do capital privado para a atividade empresarial”. Ela poderia ser qualificada, entre os seus interessados, como o maior descobrimento da modernidade, por ter conseguido separar a propriedade da riqueza, o que resultou na liberação da responsabilidade pessoal do acionista (Sobre este tema ver item 3.5 do capítulo III, que trata da responsabilidade criminal da pessoa jurídica).

Assim, os administradores e controladores receberam responsabilidades legais específicas, inclusive a necessidade de cumprir com a função social, no entanto, fica mesmo a dúvida de qual o alcance deste direcionamento para os demais sócios.

Cabe notar que, independentemente de qual seja a variação sobre a função social, o ponto comum entre todas elas reside na afirmação de que há uma obrigatoriedade legal por parte da empresa limitando sua liberdade em favor de interesses sociais.

### **3 FUNÇÃO SOCIAL DOS BANCOS E PREVISÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO**

Como já mencionado no início os bancos são tidos como empresas, portanto, o que se aplica a elas também se aplica a eles. No entanto, há especificidades para o setor, casos particulares ou polêmicos.

Assim, o presente item buscará identificar tais casos em cada área do direito. Foi separado por área para melhor compreensão didática, no entanto, em certas áreas, como no direito ambiental, por exemplo, não há um código específico, mas diversas leis de matéria ora cível, ora penal ou administrativa espalhados em diferentes diplomas legais, nestes casos que não será possível uma separação homogênea.

Cabe ainda salientar que o tema da função social é amplo, e não caberia no presente traçar toda a legislação aplicável aos bancos, por isso optou-se por trazer apenas os casos mais importantes e polêmicos.

#### **3.1 DIREITO CIVIL: RESPONSABILIDADE OBJETIVA; BOA-FÉ CONTRATUAL E CLÁUSULAS GERAIS**

Um dos grandes avanços jurídicos alcançados na área cível a respeito do tema da função social foi a positivação de figuras como a responsabilidade objetiva, cláusulas gerais e boa-fé contratual. Tais figuras foram expressamente dispostas pela Lei 10.406/2010, o denominado Código Civil.

Muito embora presente em sua maior parte em outros diplomas legais, que serão aqui apenas mencionados, serão tecidas, de forma breve, considerações a respeito da Responsabilidade Objetiva. Assim, esta pode ser entendida como a reparação do dano independente da figura da culpa. Faz-se necessário, contudo, demonstrar a presença do nexo causal e a sua relação com a conduta do agente. No Brasil a teoria ganha corpo em meados do século XX em decorrência de atividades nucleares que implicavam em sérios riscos à sociedade, contexto em que foi criado um regime próprio definido pela Lei 6.453/77.

Além disso, a teoria do risco fortaleceu esta tese, cuja premissa baseia-se na reparação do dano por aquele que desenvolve atividade empresarial, tendo como fundamento a idéia de que, quem deseja buscar pelo o bônus de uma

atividade deve também se responsabilizar pelo ônus (BESSA, 2006, p. 112).

Sua previsão legal pode ainda ser encontrada no artigo 927, par. único, do Código Civil de 2002<sup>7</sup> quanto à reparação civil por atos ilícitos; no artigo 2º da CLT, que se refere ao risco da atividade empresarial; no Código de Defesa do Consumidor no artigo 12 e 14 quanto a responsabilidade do fabricante, produtor, construtor, importador e prestador de serviço<sup>8</sup>; e na responsabilidade do Estado no artigo 37, § 6º da CF/88, entre outros.

Assim, da análise do art. 927, par. único, do CC/2002 conjuntamente com o art. 14 do CDC, pode-se entender que as instituições financeiras, como prestadoras de serviços, respondem objetivamente por danos causados a seus clientes, tal como se verifica no seguinte Acórdão:

Apelação - Banco Responsabilidade civil - Cartão magnético indevidamente utilizado por terceiros - Saques sucessivos efetuados na conta do correntista, à sua revelia - **Responsabilidade objetiva da instituição bancária** - Defeito do serviço consistente na falta de segurança - Não demonstradas as excludentes previstas no art. 14, § 3º do CDC- Danos materiais e morais demonstrados - Indenização devida ao correntista (TJRJ - 18ª CÂMARA CÍVEL APELAÇÃO CÍVEL Nº 2009.001.11117 - DESEMBARGADORA MARIANNA PEREIRA NUNES FETEIRA GONÇALVES).

Quanto as Cláusulas Gerais, estas são entendidas como técnicas de aplicação das normas jurídicas, que tem por finalidade integrar a interpretação, utilizando-se de recursos como a boa-fé, a ordem pública, a justiça social e equidade para completar o sentido das normas. De acordo com Judith Martins Costa, a incompletude de certas normas ou mesmo a ausência delas permite que seja o seu conteúdo preenchido pela jurisprudência, que usa de elementos sociais, econômicos e morais para lhe auferir sentido (COSTA *apud* BESSA, 2006, p. 107-108).

<sup>7</sup> Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.

Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.

<sup>8</sup> Art. 12. O fabricante, o produtor, o construtor, nacional ou estrangeiro, e o importador respondem, independentemente da existência de culpa, pela reparação dos danos causados aos consumidores por defeitos decorrentes de projeto, fabricação, construção, montagem, fórmulas, manipulação, apresentação ou acondicionamento de seus produtos, bem como por informações insuficientes ou inadequadas sobre sua utilização e riscos.

[...]

Art. 14. O fornecedor de serviços responde, independentemente da existência de culpa, pela reparação dos danos causados aos consumidores por defeitos relativos à prestação dos serviços, bem como por informações insuficientes ou inadequadas sobre sua fruição e riscos (BRASIL, 1990)

Nesse termos, a cláusula geral pode ser definida como:

Disposição normativa que utiliza, no seu anunciado, uma linguagem de tessitura intencionalmente aberta, fluida ou vaga, caracterizando-se pela ampla extensão do seu campo semântico, a qual é dirigida ao juiz de modo a conferir-lhe um mandato (ou competência) para que, à vista dos casos concretos, crie, complemente ou desenvolva normas jurídicas, mediante o reenvio para elementos cuja concretização pode estar fora do sistema; estes elementos, contudo, fundamentarão a decisão, motivo pelo qual, reiterados no tempo os fundamentos da decisão, será viabilizada a resistemização destes elementos originariamente extra-sistemáticos no interior do ordenamento jurídico (COSTA *apud* SIMÃO FILHO, 2002, p. 48).

Ainda citando Judith Martins Costa, as cláusulas gerais, além de técnicas legislativas ou de aplicação, como visto acima, podem ser entendidas como condições gerais de contrato, cláusulas abertas e vagas, podendo seu conteúdo ser preenchido pelo juiz através da técnica 'cláusula geral' (COSTA *apud* SIMÃO FILHO, 2002, p. 47).

Sua previsibilidade jurídica pode ser encontrada no art. 5º, inciso XXIII da CF/88 e no Código Civil de 2002, no art. 421 que disciplina os contratos; no art. 112 que trata da declaração de vontade; no art. 113 atinente a interpretação contratual segundo a boa-fé; no art 122 pela necessidade de conformar o negócio jurídico na ordem pública; no art. 157 que trata dos desequilíbrios entre as partes; no art. 187 sobre o abuso do direito e uso da boa-fé e bons costumes; no art. 422 que regula a necessária probidade e boa-fé nos contratos e; no art. 423 que trata de dar uma interpretação mais favorável à parte frágil do contrato (BESSA, 2006, p. 108).

Em relação à Boa-fé, Judith Martins Costa tem a entendido como um modelo de conduta social, uma espécie de arquétipo jurídico, onde cada pessoa deve a ele ajustar-se. É o exemplo do homem reto, que age com honestidade, probidade e lealdade. Para aferir se a conduta é eivada de boa-fé são levadas em consideração os fatores do caso concreto, tais como o histórico pessoal do sujeito, a cultura que está inserido, não sendo admitido uma mera aplicação mecânica, mas deve-se levar em consideração um padrão objetivo de conduta, verificável em certo tempo, em certo meio social e profissional, e em certo momento histórico (COSTA *apud* BESSA, 2006, p. 148). Tal princípio pode ser observado no art. 4º do CDC e nos artigos do código civil acima citados.

A doutrina tem dividido a boa-fé em subjetiva e objetiva. A primeira diz respeito as convicções pessoais do sujeito, que tem um convencimento individual

de que age de acordo com as regras jurídicas. Já a objetiva trata de valores relativos a uma determinada conduta social a que qualquer homem médio, inserido naquele contexto, agiria de igual forma (COSTA *apud* SIMÃO FILHO, 2002, p. 50).

Temos assim que a boa-fé objetiva pode ser entendida:

Já por boa-fé objetiva se quer significar – segundo conotação que adveio da interpretação conferida ao § 242 do Código Civil além de larga força expansionista em outros ordenamentos, e, bem assim, daquela que lhe é atribuída nos países de *common Law* – modelo de conduta social, arquétipo 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 (COUTO, 2011, p. 40).

Prevista no Código Civil nos arts. 113, 187 e 422<sup>9</sup>, a doutrina já é pacífica quanto ao entendimento de que a boa-fé objetiva deve estar presente em todas as fases contratuais (COUTO, 2011, p. 41).

Baseado na boa-fé, conjuntamente com as disposições do CDC, o TJRS assim entendeu:

APELAÇÃO CÍVEL – **NEGÓCIO JURÍDICO BANCÁRIO** – CONTRATO DE FINANCIAMENTO COM PACTO ADJETO DE GARANTIA DE ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA – AÇÃO DE REVISÃO CONTRATUAL – AGRAVO RETIDO – TUTELA ANTECIPADA – PROIBIÇÃO DE INSCRIÇÃO DO NOME DO APONTADO DEVEDOR EM ÓRGÃOS DE PROTEÇÃO AO CRÉDITO – NA PENDÊNCIA DE AÇÃO REVISIONAL, É INCABÍVEL A INSCRIÇÃO DO NOME DO APONTADO DEVEDOR EM CADASTROS DE INADIMPLENTES (SPC, SERASA E CADIN) – MEDIDA QUE FUNCIONA COMO FATOR DE COAÇÃO, JÁ QUE TEM O PODER DE ALIJAR O CIDADÃO DO PROCESSO SOCIAL – 1. Possibilidade da revisão do contrato. O alcance da justiça social, sob o pálio da igualdade de direitos e deveres, tem sua dimensão e peso na institucionalização da Defesa do Consumidor, como princípio insculpido na ordem econômica da Carta Política de 1988 (*cf.* Art. 170, V). Desse modo, incumbe ao Poder Judiciário impedir o desequilíbrio na relação de consumo. 2. Aplicabilidade do Código de Defesa do Consumidor. **Declaração de nulidade de cláusulas abusivas. A proteção de determinados interesses sociais passa a ser exigência do ordenamento jurídico baseado na relação de consumo, de molde a valorizar a boa-fé contratual e a legítima confiança do consumidor ou, mesmo, a afastar a lesividade como fator do desequilíbrio negocial** (*cf.* TJRS – APC 70006842389 – 14ª Câmara Cível – Rel. Des. Roberto Carvalho Fraga – j. 04.12.2003) (Grifo nosso).

<sup>9</sup> Art. 113. Os negócios jurídicos devem ser interpretados conforme a boa-fé e os usos e costumes do lugar de sua celebração.

Art. 187. Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes.

Art. 422. Os contratantes são obrigados a guardar, assim na conclusão do contrato, como em sua execução, os princípios de probidade e boa-fé (BRASIL, 2002).

Outro exemplo sobre a aplicação da boa-fé objetiva são as sanções aplicadas às condutas abusivas quando no exercício de direitos subjetivos. O Superior Tribunal de Justiça traz diversos casos relativo à bancos que se apropriam de recursos do devedor em outras operações com o mesmo banco (COUTO, 2011, p. 41).

### 3.2 DIREITO AMBIENTAL

Como o direito ambiental trabalha com uma ampla legislação, tanto de natureza penal, como civil e administrativa, neste item serão abordadas áreas diferentes do direito, mas todas pertinentes à legislação ambiental.

Como ponto de partida, o estudo da função social aqui diz respeito sobretudo ao risco ambiental que os agentes financeiros estão submetidos. Tal risco decorre do risco legal e econômico, em outras palavras, a positivação de normas ambientais obrigam os agentes a atuarem em conformidade com a lei (risco legal). A não observância pode levar a perdas patrimoniais (risco econômico) (TOSINI, 2006, p. 31).

A relação entre o risco ambiental e os demais riscos a que as empresas estão sujeitas tem fundamento no Princípio do Poluidor-Pagador, tendo em vista que o poluidor deve responder por suas ações ou omissões, impedindo que os custos, prejuízos, de sua degradação ambiental recaiam sobre a sociedade. O objetivo é internalizar os custos da degradação ambiental no processo produtivo (ANTUNES, 1997 *apud* TOSINI, 2006, p. 29).

Há na legislação ambiental certos marcos legais, como a edição da Lei 6.938/1981 que instituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente; a Lei 7.347/1985 que disciplina a Ação Civil Pública; a Promulgação da Constituição Federal de 1988<sup>10</sup>; a Lei 9.605/1998 que dispõe sobre sanções penais e administrativas às

---

<sup>10</sup> O art. 225 da Constituição Federal de 1988 trata do direito fundamental ao meio ambiente.  
 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.  
 § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao poder público:  
 I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;  
 II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;  
 III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através

condutas lesivas ao meio ambiente (TOSINI, 2006, p. 85).

### 3.2.1 Responsabilidade Civil das Instituições Financeiras pelo Dano Ambiental

A Lei 6.938/1981, que trata da Política Nacional do Meio Ambiente, no art. 14, § 1º prevê a responsabilidade objetiva do poluidor, tanto no que pese o dever de indenizar, como reparar danos causados ao meio ambiente e terceiros, sendo o Ministério Público legitimado a propôr ação de responsabilidade civil e criminal.

Uma questão polêmica sobre esta responsabilidade civil diz respeito à responsabilidade solidária que as instituições financeiras teriam como poluidoras indiretas ao financiarem tomadores de créditos poluidores. A teoria tem respaldo jurídico no art. 3º, IV da Lei 6.938/81, segundo o qual, entende-se por poluidor “a pessoa física ou jurídica, de direito público e privado, responsável direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental (TOSINI, 2006, p. 88).

Da mesma forma, a Lei 9.605/1998, que trata de crimes ambientais, no art. 2º dispõe que quem concorre para práticas de crimes previstos nesta lei, na medida de sua culpabilidade, bem como diretores, administradores, gerentes e prepostos de pessoa jurídica, sabendo de conduta criminosa de outrem e nada faz,

---

de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

§ 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

§ 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

§ 5º São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§ 6º As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas (BRASIL, 1988).

incide nas penas a estes cominadas (TOSINI, 2006, p. 88).

Segundo decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ), da 2ª Turma, tendo como relator o ministro Antonio de Pádua Ribeiro, relativo ao Recurso Especial (n. 37.354-9, SP 93.0021250-8) há responsabilidade solidária do poluidor indireto, segundo os termos das leis retro citadas (TOSINI, 2006, p. 89).

O BNDES vem sofrendo ação neste sentido e, na sentença do Tribunal Regional Federal, o desembargador Fagundes de Deus não entendeu que o banco fosse responsável em financiar um agente poluidor (TOSINI, 2006, p. 91). (Sobre o assunto ver item 2.4.1 do Capítulo II que trata de dos casos Banco do Brasil e Banco BASA acusados de financiar empresas rurais acusadas de desmatamento e trabalho escravo).

### 3.2.2 Instituições Financeiras e a Responsabilidade do Financiador à Projetos de Biotecnologia

A Lei 8.974/1995, no art. 2º, § 1º,<sup>11</sup> revogada pela 11.105/2005, determinava que as organizações públicas e privadas, nacionais e estrangeiras ou internacionais, financiadoras ou patrocinadoras de atividades relacionadas a manipulação de Organismos Geneticamente Modificados (OGM) “deverão certificar-se da idoneidade técnico-científica e da plena adesão dos entes financiados, patrocinados, conveniados ou contratados às normas e mecanismos de salvaguarda previsto nesta Lei”, devendo exigir o Certificado de Qualidade em Biossegurança sob pena de tornarem-se co-responsáveis pelos eventuais efeitos advindos de seu descumprimento.

Esta lei veio regular a disposição constitucional presente no art. 225, § 1º, II e V da CF/88, que estabelece a necessidade do controle sobre técnicas, métodos e substâncias que tratam de engenharia genética e OGM.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Art. 2º As atividades e projetos, inclusive os de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico e de produção industrial que envolvam OGM no território brasileiro, ficam restritos ao âmbito de entidades de direito público ou privado, que serão tidas como responsáveis pela obediência aos preceitos desta Lei e de sua regulamentação, bem como pelos eventuais efeitos ou consequências advindas de seu descumprimento.

<sup>12</sup> 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.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao poder público:

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

Além disso, a Lei tinha por finalidade estabelecer mecanismos para a fiscalização das referidas atividades no sentido de buscar proteger a vida, a saúde dos homens, animais e plantas, bem como o meio ambiente (GRIZZI [et. al], 2003, p. 80).

A novidade foi estabelecer a responsabilidade solidária das organizações financeiras, devendo monitorar as atividades dos tomadores, em atuação conjunta com órgãos ambientais, tendo vista que passam a responder por qualquer irregularidade cometida pelos seus financiados (GRIZZI [et. al], 2003, p. 80).

Com o advento da Lei 11.105/2005 tais disposições continuam as mesmas, o art. 2º, § 4º, mantém quase que inalterado o texto anterior, acrescentando apenas que o Certificado de Qualidade em Biossegurança deve ser emitido pela CTNBio, não deixando dúvidas quanto a co-responsabilidade do financiador nas atividades do tomador.

De acordo com MACHADO, duas conquistas importantes foram alcançadas com a lei:

Um refere-se à amplitude da responsabilidade, pois todos estabelecimentos financeiros – privados ou públicos, nacionais, estrangeiros ou internacionais – são abrangidos. O outro concerne à duração da responsabilidade, pois, financiando sem o Certificado de Qualidade em Biossegurança (CQB), os órgãos financiadores tornam-se co-responsáveis pelos eventuais danos da atividade (MACHADO, 2004 *apud* TOSINI, 2006, p. 97).

Grau Neto entende que este é o único dispositivo legal que prevê a co-reponsabilidade, de modo expresso, dos financiadores junto aos seus tomadores na área ambiental, sendo extensiva a todas as instituições financeiras (GRAU NETO, 2004 *apud* TOSINI, 2006, p. 98).

### 3.2.3 Responsabilidade do Financiador para Concessão e Pós-Concessão dos Financiamentos em Atividades Potencialmente Poluidoras

A Lei 6.938/81, no art. 12 e o Decreto 99.274/1990, no art. 23 estabelecem um requisito que deve ser observado pelos agentes financiadores, para

---

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

a concessão dos mesmos: “condicionar a aprovação ao licenciamento da atividade e ao cumprimento das normas, critérios e padrões expedidos pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA)” (GRIZZI [et. al], 2003, p. 53).

Sobre tais requisito SOUZA comenta (2005, p. 279):

O artigo 12 da Lei 6.938/81 enseja uma reflexão sobre o momento adequado para se exigir a comprovação do licenciamento ambiental dos projetos financiados, tendo em vista que esse dispositivo condiciona a aprovação do projeto ao licenciamento, enquanto o artigo 23 do Decreto 99.274/90, que regulamentou essa lei, condiciona a concessão de financiamento a essa comprovação. A tramitação de cada projeto nas instituições financeiras pode ser muito demorada se for feita uma interpretação literal do referido dispositivo legal, pois se não se apresentar a respectiva licença prévia na fase de análise não será possível sequer a sua aprovação pelo órgão colegiado, mesmo que não ocorra a liberação de recursos. Souza comenta (2005, p. 279):

Após a concessão, o assunto passa a ser polêmico, pois há entendimentos de que, em razão do que dispõe o art. 14, § 1º da mencionada lei, mesmo após a concessão do financiamento fica o financiador responsável, mesmo que indiretamente, pelos danos ambientais causados pelo tomador, tal como já entenderam alguns tribunais a respeito da responsabilidade solidária prevista no dispositivo (ver item 3.2.1 deste capítulo).

Andreola entende que cabe ao banco a verificação da regularidade da atividade, no entanto, não cabe a eles exigir controle técnicos que vão além de sua alçada, em suas palavras:

Decorre do interesse do próprio banco verificar a regularidade da atividade da empresa antes de deferir qualquer assistência creditícia. No entanto, não se pode exigir do banco um controle técnico acerca dos índices de poluição ou sobre a regularidade das licenças expedidas pelos órgãos técnicos competentes. De qualquer forma, os bancos devem ampliar significativamente a análise das atividades empresariais, sob a ótica ambiental, e incluir em suas análises de risco de crédito, o aspecto ambiental, isto é, o risco ambiental. Dessa forma, é necessário verificar as reais condições de funcionamento da empresa pretendente do crédito, com uma visão criativa e restritiva, especialmente nos casos de utilização de produtos nocivos ao meio ambiente (ANDREOLA, 2004 *apud* BLANK, BRAUNER, 2009, p. 269).

Cabe assim apontar que o licenciamento ambiental é de fato um grande avanço para o controle de créditos, no entanto não pode se tornar um obstáculo ao desenvolvimento, mas um instrumento de prevenção a futuros danos ao meio ambiente (SOUZA, 2005, 280).

### 3.2.4 Ação Civil Pública e Ação Popular como Instrumentos de Controle para a Concessão de Financiamentos

A Lei 7.347/1985, que institui a Ação Civil Pública, autoriza o Ministério Público, bem como outros autores previstos em seu art. 5º, a “acionar o responsável direto, o indireto, ou ambos, por danos causados ao meio ambiente, visando, assim, a reparação de um bem difuso, de titularidade da coletividade (GRIZZI [et. al], 2003, p. 61).

Além disso, é possível que a ação seja utilizada para conseguir informações “sobre a observância da legislação ambiental em financiamento, quanto esta informação estiver coberta pelo sigilo bancário” (MACHADO *apud* GRIZZI [et. al], 2003, p. 61).

Outro mecanismo processual que pode ser utilizado é a Ação Popular, onde qualquer cidadão está autorizado a propô-la no sentido de anular ato lesivo ao patrimônio público ou a entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, segundo os termos do art. 5º, LXXIII da CF/88 (MACHADO, 2004, *apud* TOSINI, 2006, p. 106).

### 3.3 DIREITO DO TRABALHO – PARTICIPAÇÃO DOS TRABALHADORES NOS LUCROS E RESULTADOS DA EMPRESA: UMA AVALIAÇÃO DO SETOR BANCÁRIO

Um dos temas que ganha destaque ao reportar a idéia de função social em seara trabalhista diz respeito ao tema da participação dos trabalhadores nos lucros e resultados da empresa (PLR).

As Constituições de 1946 e 1967 já dispunham sobre a matéria, e com a Emenda Constitucional de 1969 foi incluído este direito, tendo sua atual previsão no art. 7º, IX da CF/88, segundo o qual:

Art. 7º: São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:  
IX – participação dos trabalhadores nos lucros, ou resultados, desvinculada da remuneração, e, excepcionalmente, participação na gestão da empresa, conforme definido em lei (BRASIL, 1988).

Nota-se, que este artigo provocou durante muito tempo debate na doutrina quanto a auto aplicabilidade ou não do mencionado dispositivo

constitucional.

Paulo Sérgio João, por exemplo, defendia que a PRL era auto aplicável, sendo necessária a regulamentação legal apenas quanto a participação na gestão (JOÃO *apud* MOREIRA, 2004, p. 79). Já Sergio Pintos Martins entendia que esta norma constitucional não dispunha de eficácia imediata, uma vez que o sentido dela era incompleto (MARTINS *apud* MOREIRA, 2004, p. 80). O debate ainda se estendia sobre o que haveria de ser lucro ou resultado, entre outros pormenores.

No entanto, com a Lei 10.101/2000, resultado de várias medidas provisória que foram editadas desde 1994, a questão foi enfim regulamentada, no qual, o art. 2º da referida lei passou a dispôr sobre a participação dos trabalhadores nos lucros e resultados da empresa, devendo ser objeto de negociação entre empregados e empregadores e atender a determinados procedimentos, tais como, ser realizada mediante uma comissão escolhida pelas partes, ser integrado por um representante escolhido pelo sindicato da respectiva categoria e firmar o pactuado em convenção ou acordo coletivo (MOREIRA, 2004, p. 81-82).

No entanto, cabe a ressalva, que o debate persiste quanto a participação dos trabalhadores na gestão da empresa, uma vez que a lei permaneceu silente.

Para não recair em ilegitimidade, o art. 3º, previu que a mencionada participação não substitui ou completa a remuneração devida a cada empregado, e não pode constituir-se em base de cálculo para incidência de encargo trabalhista ou previdenciário. Quanto a esta desoneração é possível verificar:

A desoneração da folha de pagamento é a das mais significativas. Assim é que deixam de ter exigibilidades, para o empregado e empregador, os tributos, encargos e reflexos decorrentes do vínculo empregatício, tais como a contribuição ao INSS, terceiros, seguro de acidente de trabalho – 28,8%, FGTS – 8,0%, férias anuais e seu adicional de 1/3 – 12,1 %, 13º salário – 9,1% e os reflexos que os valores pagos poderiam incidir sobre as verbas remuneratórias, horas extras, adicionais noturno, de insalubridade ou periculosidade, férias, 13º salário, entre outros (MONTANARI, 2008, p. 175).

Quanto a isenção no Imposto de Renda (IR) o tema ainda é polêmico. No entanto, o atual ministro-chefe da Secretaria Geral da Presidência do Governo Dilma Rousseff (2011- atual), Gilberto Carvalho, informou que o IR cobrado sobre a PLR será reduzido, mas não foi ainda definido o nível dessa redução, alertando que não haverá isenção total (PERON; BULLA; CARDOSO,

2012).

Com relação a natureza da PLR esta não se incorpora à remuneração periódica, por não se tratar de salário, também não deve ser confundida como prêmio, já que pressupõe a negociação anterior entre empregados e empregadores, não tendo ainda natureza de abonos salariais que são pagos sem que haja relação com o resultado ou lucro da empresa (SANTOS, 2011, p. 4).

Quanto as suas modalidades há três mais importantes. A primeira é a Participação nos Resultados (PR) “que se caracteriza pelo pagamento com base em algum resultado que pode ser financeiro (Resultado do Exercício, Receitas do período, etc), mas geralmente relaciona-se a metas de desempenho, de vendas, produtividade, níveis de produção, redução de custos e/ou despesas, qualidade, satisfação dos clientes, ou outro critério mensurável” (SANTOS, 2011, p. 4).

Outra modalidade é a Participação nos Lucros (PL) “que se constitui no pagamentos com base nos lucros contábeis (em geral, lucros líquidos) de um determinado exercício financeiro. A terceira modalidade é a combinação destes primeiros fatores (PLR) (SANTOS, 2011, p. 4).

Segundo dados divulgados pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE) e pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), realizada em 1995, e pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) em 2005, feita uma média, a maior parte das empresas escolheram a PR (44,7%) (SANTOS, 2011, p. 5).

Apesar de recente a previsão na legislação pátria, a PLR não é um fenômeno novo, Frederick Taylor e Henri Ford já a entendiam como fator estratégico para o aumento de produtividade, sendo utilizada em larga escala pelas empresas toyotistas (SANTOS, 2011, p. 5).

No Brasil a PLR sofreu duras críticas, sobretudo, nos primeiros anos por não haver a participação dos sindicatos nas negociações, a Central Única dos Trabalhadores (CUT) questionava a legitimidade destes acordos “denunciando as metas abusivas, os critérios de apuração do resultado e ausência da representação dos trabalhadores”. Além disso, os acordos não previam a forma de eleição dos empregados que fariam parte da comissão, nem o tempo de duração de seus mandatos. Depois de muito debate e discussões, em 1998 a participação do sindicato passa a ser obrigatória, mesmo para a comissão de empresa (SANTOS, 2011, p. 9).

O setor bancário teve expressiva atuação nos últimos 15 anos, o que levou a PRL a torna-se tema obrigatório nas negociações coletivas inclusive de outras áreas que envolvem a relação capital e trabalho (SANTOS, 2011, p. 16).

A guisa de exemplo, o Jornal Estado de São Paulo divulgou uma matéria no ano de 2011, no qual apenas três categorias de trabalhadores, bancários, petroleiros e metalúrgicos, injetaram na economia pelo menos R\$ 6 bilhões a título de PLR, sendo tal valor calculado “tendo como base o crescimento de 30% no lucro dos seis maiores bancos no exercício de 2010 (Itaú Unibanco, Banco do Brasil, Bradesco, Caixa, Santander e HSBC, segundo dados da Confederação Nacional dos Trabalhadores do Ramo Financeiro – CONTRAF), o resultado de R\$ 35,189 bilhões da Petrobrás, de acordo com a Federação Única dos Petroleiros (FUP), além de acordos fechados com montadoras” (ASSIS, 2011).

Segundo o presidente da Contraf, Carlos Cordeiro, só o setor bancário em 2010 injetou na economia R\$ 3,5 bilhões em PLR, “extrapolando o percentual de crescimento do lucro das maiores instituições para todo o setor, os bancários poderão receber agora até R\$ 4,55 bilhões ” (ASSIS, 2011).

Tal resultado se deve em grande parte pela organização do setor, que segundo o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) “o recurso à greve tem sido um meio eficaz de pressão para a obtenção de conquistas também relativas à PLR”. Em números, segundo dados do Sistema de Acompanhamento de Greves (SAG) do DIEESE, “das 299 paralisações realizadas pelos trabalhadores brasileiros em 2005, 37, ou seja, 12,4% do total, foram relacionadas ao tema da PLR” (DIEESE, 2005, p. 7).

E em termos setoriais, das 86 greves realizadas pelo setor em 2005, 34% refere-se à PLR (DIEESE, 2005, p. 8).

### 3.4 DIREITO TRIBUTÁRIO

Este item será melhor abordado no próximo capítulo na matéria relativa aos incentivos fiscais que os bancos podem fazer uso para a consecução de sua responsabilidade socioambiental (Sobre o tema ver item 2.2 do Capítulo IV que trata dos incentivos fiscais aos bancos).

### 3.5 DIREITO PENAL: RESPONSABILIZAÇÃO DA PESSOA JURÍDICA NO SETOR BANCÁRIO; DIPLOMAS INTERNACIONAIS QUE DISPÕEM SOBRE A RESPONSABILIDADE PENAL DE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS E RESPONSABILIDADE CRIMINAL DOS BANCOS SEGUNDO O CDC

Com o aparecimento das sociedades anônimas, que separa a propriedade de administração da pessoa jurídica, ou em outras palavras, os proprietários e seus administradores, a sociedade limitada passa a ser inadequada para a realização de grandes empreendimentos (SANCTIS, 2009, p. 167).

Isto porque a S/A criou margens para a não responsabilização da pessoa jurídica, devido à adoção, em diversos Estados, da teoria de responsabilidade subjetiva. No entanto, a inclusão de pessoas jurídicas como autores de delitos não é assunto novo e diversos diplomas internacionais passaram, nos últimos anos, a dispôr sobre a matéria, o que tem influenciado Estados a adotarem a responsabilização criminal da pessoa jurídica (SANCTIS, 2009, p. 168).

Segundo o juiz federal Fauto Martins de Sanctis (2009, p. 168), titular da vara federal criminal em São Paulo, especializada em crimes financeiros, no Brasil a Lei 9.605/1998, nos arts. 21 a 24, permite “a imputação das pessoas jurídicas como autoras de crimes, sugerindo, ainda, que a não comunicação ou a comunicação incompleta e falsa ou que revele comunicação antes realizada de operações suspeitas às autoridades competentes possa por ela também ser cometida, com penas, cumulativas, independentemente das pessoas físicas responsáveis”.

Cita ainda diversos diplomas internacionais assumidos pelo Brasil “que obrigam ou sugerem essa responsabilização”, quais sejam: a Convenção de Palermo contra o Crime Organizado Transnacional; a Convenção contra a Corrupção; a Recomendação do GAFI/FATF; a Meta da Estratégia de Combate à Lavagem e à Corrupção (ENCCLA) (SANCTIS, 2009, p. 168-170).

A Convenção de Palermo contra o Crime Organizado Transnacional, no art. 10, dispõe sobre a Responsabilidade das pessoas jurídicas prevendo que cada Estado Parte adotará as medidas necessárias, de acordo com seu ordenamento jurídico, para responsabilizar pessoas jurídicas que participem de infrações envolvendo grupos criminosos. Prevê ainda que a responsabilidade da pessoa jurídica poderá ser penal, civil ou administrativa; que a responsabilidade da

pessoa jurídica não retira a responsabilidade da pessoa física; e que os Estados Partes apliquem sanções eficazes (SANCTIS, 2009, p. 169).

A Convenção contra a Corrupção, de acordo com o art. 26, prevê que cada Estado Parte deve adotar as medidas necessárias para responsabilizar a pessoa jurídica quando na participação em delitos qualificados na presente Convenção e que tal responsabilização não afastam o da pessoa física (SANCTIS, 2009, p. 169).

A Recomendação do GAFI/FATF, n. 2, “b”, defende que os países deveriam assegurar “que a responsabilidade criminal, e quando ela não seja possível, a responsabilidade civil e administrativa, deveriam aplicar-se às pessoas jurídicas” (SANCTIS, 2009, p. 170).

E a Meta da Estratégia de Combate à Lavagem e à Corrupção (ENCCLA) de 2008, n.6, prevê a responsabilidade da pessoa jurídica pela prática de atos ilícitos relacionados à lavagem de dinheiro, à ações de organizações criminosas, crimes praticados contra a administração pública nacional e estrangeira, e crimes contra o sistema financeiro (SANCTIS, 2009, p. 170).

O juiz comenta que apesar de não existir norma processual penal a este respeito no Brasil, a punição da pessoa jurídica tem fundamento constitucional no art. 173, § 5º, “uma vez que o delito de lavagem de dinheiro abala o interesse do Estado e da sociedade, gera disfunção à ordem socioeconômica/financeira na medida em que propicia o desenvolvimento de determinadas atividades paralelas e ilegais” (SANCTIS, 2009, p. 171).

No Brasil, as questões ambientais, com a Lei 9.605/1998 permite a responsabilidade penal das pessoas jurídicas, no entanto, há a necessidade de um enfrentamento desta questão no tema de crimes econômicos-financeiros (SANCTIS, 2009, p. 171).

Quanto aos crimes contra o sistema financeiro, a Lei 7.492/1986, no art. 25, “estabelece a responsabilidade penal do controlador e dos administradores de instituição financeira, assim considerados seus diretores e gerentes, independentemente de contribuírem para o ato criminoso. O seu parágrafo único acrescenta que o interventor, o liquidante ou o síndico são equiparados aos administradores de instituição financeira” (SANCTIS, 2009, p. 77).

Há diversas críticas sobre esta lei, uma delas é de Manuel Pedro Pimental, citado por Sanctis, segundo o qual, no Brasil, é vigente o postulado da

responsabilidade subjetiva, de modo que não haveria como punir a pessoa jurídica (PIMENTEL *apud* SANCTIS, 2009, p. 78).

No entanto, a mencionada lei tratou de estabelecer a responsabilidade objetiva, “atendendo ao que já propugnava a Lei 4.594/1964, que criou o Conselho Monetário Nacional”. Nestes termos, a responsabilidade objetiva pode ser assim verificada da leitura de seu art. 44, § 7º: “quaisquer pessoas físicas ou jurídicas que atuem como instituição financeira, sem estar devidamente autorizada pelo Banco Central da República do Brasil, ficam sujeitas à multa referida neste artigo e detenção de 1(um) a 2 (dois) anos, ficando a esta sujeitos, quando pessoa jurídica, seus diretores e administradores” (SANCTIS, 2009, p. 78).

Do mesmo modo, a Lei 4.728/1965, no art. 73, § 2º, estabelece a responsabilidade objetiva nos crimes de ação pública, em que a responsabilidade da corporação irá recair sobre os seus diretores (SANCTIS, 2009, p. 78).

Outra tratativa em seara penal é a possibilidade dos Bancos poderem responder criminalmente por contrariarem o Código de Defesa do Consumidor, lei 8.078/1990. Isto porque, o STF em julho de 2006 passou a decidir que o referido código é aplicável às relações bancárias (SOUZA, 2007).

Desde então, os Bancos passam a ter responsabilidade criminal, para certos casos, quando não atentos ao Código de Defesa do Consumidor (CDC). Por exemplo, o gerente de banco, ao omitir do cliente que um título de capitalização pode ser resgatado integralmente ao final da aplicação está incorrendo no art. 66 do CDC que prevê a pena de detenção de 1(um) a 3 (três) anos e multa (SOUZA, 2007).

O art. 73 dispõe sobre a necessária correção dos dados cadastrais do cliente, tendo o banco cinco dias úteis para sua feita. Segundo o art. 71 o banco será punido por conduta que que interfira no trabalho, descanso ou lazer do consumidor (SOUZA, 2007).

E a responsabilidade penal prevista no art. 75 é objetiva, tendo em vista que o administrador, diretor ou gerente quem serão responsabilizados por tais delitos (SOUZA, 2007).

O banco também responde pela chamada venda casada, prevista pela Lei 8.137/1990, art. 7º, IV, “c”, entendida como “fraudar preços por meio de junção de bens e serviços, comumente oferecidos à venda em separado” que pode levar à detenção de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, ou multa (SOUZA, 2007).

### 3.6 DIREITO CONSUMERISTA: SUJEIÇÃO DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS AO CDC

Após a edição da Súmula 297 do STJ em maio de 2004 tornou-se pacífico o entendimento de que as instituições financeiras estão sujeitas as disposições do Código de Defesa do Consumidor.

No entanto, mesmo antes de sua edição, em dezembro de 2001, a Confederação Nacional do Sistema Financeiro buscou através da ADIn 2591 proposta no STF, a declaração de inconstitucionalidade do art. 3º, § 2º da Lei 8.078/1990, na parte em que incluía no conceito de 'serviço' as atividades bancárias, financeiras e de crédito (TURCZYN, 2005, p. 397).

Um dos argumentos utilizados na ADIn foi a tentativa de diferenciar cliente e consumidor de instituição financeira, tendo em vista que a própria Constituição Federal teria diferenciado a Ordem Econômica e a Ordem Financeira. Segundo a inicial, os consumidores deveriam ser protegidos pelo CDC por ser princípio da Ordem Econômica como prevê o art. 170 da CF, no entanto, o cliente "faria parte de uma coletividade cujos interesses seriam protegidos pela lei complementar que regulamentasse o Sistema Financeiro" (TURCZYN, 2005, p. 397).

Muitos outros argumentos foram utilizados, como o fato da mercadoria das instituições financeiras não ser moeda e que, portanto, não teria como garantir a qualidade da mercadoria; argumentou-se ainda que não era possível a concessão de crédito a todas as pessoas; "que as operações financeiras muitas vezes são "casadas" e a médio e longo prazo, não podendo ser alteradas"; que " a segurança jurídica e respeito aos contratos são condições de existência de um sistema financeiro saudável", entre outros (TURCZYN, 2005, p. 399).

No que tange ao fundamento legal, buscou-se apoiar na regra de hierarquia das normas, onde a Lei 4.595/1964 não estaria sujeita ao CDC por se tratar de lei complementar e este lei ordinária, no entanto "não existe subordinação em razão de terem elas âmbito materiais e fundamentos constitucionais diferentes" (TURCZYN, 2005, p. 400).

Deste modo, a tentativa de tentar afastar a legislação consumerista das atividades financeiras não restou frutífera uma vez que é incabível separar tais atividades da Ordem Econômica, o art. 170 da CF atua inclusive neste setor e o art. 192 da CF trata tão somente da estrutura do Sistema Financeiro Nacional, de modo que "inexiste qualquer imunidade constitucional que torne as instituições financeiras

refratárias à aplicação do CDC” (TURCZYN, 2005, p. 400).

### 3.7 DIREITO ADMINISTRATIVO E FISCALIZAÇÃO DOS BANCOS

A fiscalização bancária consiste tanto na atuação do Estado em verificar se as instituições financeiras cumprem as regras previstas na regulação prudencial, como também verificar a saúde financeira das mesmas (TURCZYN, 2005, p. 373).

Cabe ao Banco Central o poder de fiscalização e aplicação das penalidades previstas segundo dispõe o texto expresso da Lei 4.595/1964, em seu art. 10, IX. A mencionada lei também autoriza em seu art. 11, § 1º o exame de livros e documentos das pessoas naturais ou jurídicas que detenham o controle acionário de instituição financeira. Além disso, o Banco Central poderá exercer permanente “vigilância nos mercados financeiros e de capitais, sobre empresas que, direta ou indiretamente, interfiram nestes mercados e em relação às modalidades ou processo operacionais que utilizem”, segundo o art. 11, VII. (TURCZYN, 2005, p. 372).

Assunto que gera polêmica, a ser tratado com maior detalhe no item relativo ao direito concorrencial, diz respeito à previsão do art. 18, § 2º quando estabelece que no exercício da fiscalização o Banco Central regulará as condições de concorrência entre as instituições financeiras, coibindo abusos através de aplicação de pena. No entanto, tal dispositivo entra em confronto com as atribuições do CADE a ser discutido mais a frente.

Cabe notar que para a aplicação das penalidades o Banco Central deve instaurar um processo administrativo previsto no Manual do Processo Administrativo do Banco Central (MPAD), estando as decisões proferidas sujeitas a recurso perante o Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional (CRSFN) (TURCZYN, 2005, p. 378).

As referidas penalidades estão previstas no Capítulo V da Lei 4.595/1964, e podem ser elencadas segundo dispõe o art. 44, o qual as infrações aos dispositivos desta lei irão sujeitar as instituições financeiras, seus diretores, membros dos Conselho Administrativo, fiscais e gerentes as seguintes penalidades, sem o prejuízo da aplicação da legislação vigente: advertência; multa pecuniária variável; suspensão do exercício de cargos; inabilitação temporária ou permanente para o exercício de cargos de direção na administração ou gerência em instituições

financeiras; cassação da autorização de funcionamento das instituições financeiras públicas, exceto as federais ou privadas; detenção nos termos do § 7º deste artigo; reclusão nos termos dos arts. 34 e 38 desta lei.

Cumpra observar ainda que a fiscalização bancária se orienta também pelas regras contantes no Manual da Supervisão publicado pelo Banco Central, cujo conteúdo teve como embasamento teórico os princípios e práticas mais utilizados pelos supervisores bancários do Grupo dos Dez, G-10, e em acordo com as recomendações do Comitê da Basileia (TURCZYN, 2005, p. 374).

O manual não se constitui em documento formal, mas possibilita aos supervisores o contato com os principais objetivos do Banco Central, como também o contato com os procedimentos que devem ser observados (TURCZYN, 2005, p. 374).

Acrescenta-se por fim, que a fiscalização do Banco Central não se limita somente às instituições financeiras, mas a um conjunto de atividades que com o tempo passaram a ser qualificadas como atividades financeiras. Como exemplos pode-se citar o advento da Lei 6.385/1976 que criou a Comissão de Valores Imobiliários e compartilhou a competência para fiscalizar entre esta e o Banco Central; o Decreto-lei 2.291/1986, que deu ao Banco Central a incumbência de fiscalizar os órgãos integrantes do Sistema Financeiro de Habitação; e a Lei 8.177/1991 no qual previu que o referido Banco como responsável na fiscalização de empresas administradoras de consórcios, fundos mútuos, demais formas associativas de créditos e fiscalização sobre as operações realizadas no mercado financeiro por empresas de seguro, previdência privada e capitalização (TURCZYN, 2005, p. 372-373).

### 3.8 DIREITO CONCORRENCIAL: DISPUTA ENTRE CADE E BACEN

Regular as relações de concorrência econômica entre os agentes presentes no mercado constitui um verdadeiro instrumento de política econômica para preservar o próprio mercado e garantir a proteção dos consumidores. O objetivo está em proibir determinadas práticas que violem a liberdade de concorrência.

No caso das instituições financeiras a situação não é diferente, a concentração bancária em muitos casos é prejudicial e cabe a fiscalização,

autorização ou julgamento destes atos. No entanto, a partir da reforma do Estado com a implementação de novas formas de regulação, que deu ao Banco Central uma maior abrangência de suas competências fiscalizatórias, e por outro lado, o fortalecimento da Lei Antitruste no Brasil, surge a indagação de qual seria o órgão competente para solucionar casos de concorrência no setor financeiro, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) ou o BACEN.

Cumpramos observar que a Lei 4.595/1964 em seu art. 18, § 2º outorga ao Banco Central a competência em autorizar que as instituições financeiras possam ser transformadas, fundidas, incorporadas ou acampadas, além de regular a concorrência entre as instituições financeiras (TURCZYN, 2005, p. 390).

No entanto, o art. 15 da Lei 8.884/1994, a chamada Lei Antitruste, estabelece que não exclui da apreciação pelo CADE qualquer atividade econômica que diga respeito à defesa da concorrência.

Cumpramos examinarmos nesse passo o caso Finasa Seguradora, que foi o “primeiro a ser julgado após aprovação, pelo Presidente da República, do parecer AGU/LA01/2001, adotado pelo Advogado Geral da União”. De acordo com o parecer, a competência para julgar atos de concentração que envolvesse instituições financeiras seria do Banco Central (TURCZYN, 2005, p. 390).

Por se tratar de uma decisão do Presidente da República suscitou uma dúvida se este parecer teria efeito vinculante que obrigasse o CADE nos demais casos de conflito de competência com o BACEN. Em questão preliminar, o CADE em sentido contrário à sua vinculação, dentre os vários argumentos, por decisão da maioria de seus membros, sustentou que os pareceres da Advocacia Geral da União (AGU) vinculam tão somente a administração direta, e o CADE é abrangido pela administração indireta (TURCZYN, 2005, p. 390).

Além disso, na discussão de mérito, o órgão argumentou que não há isenção ou imunidade antitruste para o setor financeiro; que “a Lei 4.595/1964 não foi talhada para a defesa da concorrência, não oferecendo nenhum tipo jurídico dogmático-concorrencial, sendo inapta para a tutela da concorrência no setor financeiro”; que apesar da Lei 4.595/1964 ter sido recepcionada como lei complementar não prevalece sobre lei ordinária, no caso a lei antitruste, devido aos aspectos materiais da questão e fundamentos constitucionais de controle prudencial do sistema financeiro previsto no art. 192 da CF e controle concorrencial das estruturas previstos no art. 170 e 173, § 4º da CF; além de outros argumentos

(TURCZYN, 2005, p. 391).

Tal decisão permitiu traçar um padrão no qual se passou a entender que a concorrência tutelada pelo BACEN diz respeito somente quando adstrita ao tema da regulação no setor financeiro, ou em outras palavras, quando esta se mostrar subordinada aos objetivos da política monetária nacional (TURCZYN, 2005, p. 392).

Convém ponderar, no entanto, que a questão está longe de ser pacífica, segundo Calixto Salomão Filho, citado por Turczyn (2005, p. 392), o BACEN possui a mesma competência para tratar de assuntos relativos à concorrência em relação às instituições financeiras. Defende que “sendo a lei bancária regulamento específico, não pode ser derogada pelas disposições mais genéricas da lei concorrencial, o mesmo se podendo dizer a respeito do controle das condutas”.

Mas o referido autor admite que apesar do BACEN possuir competência nesta situação, na prática esta é apenas teórica, e a recorrente “desaplicação dos princípios concorrenciais pelo BACEN” acabam por autorizar a intervenção do CADE (TURCZYN, 2005, p. 393).

No entanto, em caso prático o que pode ser observado na operação de aquisição do Banco BCN S/A pelo Banco Bradesco S/A foi a prevalência do Banco Central em detrimento do CADE. Tendo em vista que, apesar do CADE ter sido contrário a aprovação da operação concedida pelo BACEN, alegando que deveria antes passar por seu exame, em primeira instância a sentença datada de 14.07.2003 entendeu que a Lei 4.595/1965 é dotada de especialidade e que, portanto, prevalente sobre a Lei Antitruste (TURCZYN, 2005, p. 393).

A discussão ainda está longe de consenso, mas por derradeiro cumpre dizer, como entende Helly Lopes Meirelles citado por Turckyn (2005, 394-395), que apesar da coincidente outorga de competência atribuída pelas legislações caberia esta regulação concorrencial ao Banco Central apenas quando relativo a determinados assuntos que irão impactar a política monetária nacional, sendo o CADE responsável pelos demais assuntos.

## **CAPÍTULO IV**

### **RESPONSABILIDADE SOCIOAMBIENTAL DOS BANCOS**

Neste capítulo o objetivo é demonstrar que a responsabilidade socioambiental dos bancos se difere de sua função social, tendo em vista o caráter não obrigacional de suas normas.

Para tanto, buscou-se delimitar a diferença entre a responsabilidade socioambiental das empresas de modo geral, com menção a seu contexto histórico, da responsabilidade socioambiental dos bancos, que além de trazer marcos históricos diversos há particularidades para o setor.

Além disso, serão feitas considerações sobre as diferentes correntes e denominações que o conceito de Responsabilidade Social da Empresa pode trazer, buscando explicar a utilização do termo 'Responsabilidade Socioambiental' neste trabalho. Ainda, buscou-se tratar das principais normas de responsabilidade socioambiental e como vem sendo aplicadas no setor bancário, seja no âmbito jurídico, como no âmbito social.

Por fim, entendeu-se que a função social e a responsabilidade socioambiental dos bancos apresentam diferenças também filosóficas e não apenas jurídicas. Isto será possível verificar a partir do estudo da teoria habermasiana sobre a validade e facticidade das normas, no qual se observou um sério problema de validade das mesmas seja na atuação dos próprios bancos, como no âmbito da sociedade civil.

## 1 RESPONSABILIDADE SOCIOAMBIENTAL EMPRESARIAL

Apesar de não se tratar de um conceito novo, a Responsabilidade Socioambiental da Empresa ainda está longe de ter alcançado consenso a respeito de seu significado e limite (VENTURA, 2005, p. 95).

Há, na realidade, diversas correntes teóricas que segundo Kreitlon a produção acadêmica pode ser dividida em três abordagens. Para a autora, ao final dos anos sessenta deu-se início ao questionamento ético das empresas e nos anos oitenta foi o tema institucionalizado sob três correntes: a *Business Ethics*, a *Business & Society*, e a *Social Issues Management* (KREITLON, 2004 *apud* VENTURA, 2005, p. 96).

A corrente denominada *Business Ethic* ou Ética Empresarial buscou orientar-se em uma corrente filosófica, cujos valores e moral se fazem presente no estudo. A *Business and Society* ou Mercado e Sociedade adotou uma postura sócio-política, cujo cerne da investigação são as relações contratuais e a interdependência entre empresas e sociedade. A *Social Issues Management* ou Gestão de Questões Sociais trabalha com o caráter pragmático da questão, buscando identificar os fatores estratégicos de gestão empresarial que levariam as empresas a práticas mais sustentáveis (KREITLON, 2004 *apud* VENTURA, 2005, p. 97).

Deste modo, a referida autora classificou as três correntes da seguinte forma: a primeira denominou de ética normativa, cuja visão é amparada na responsabilidade moral, onde o comportamento empresarial deve ter por fim o bem comum, independentemente dos resultados. A segunda chamou de social contratual, que entende a empresa e a sociedade como uma rede de interesses e relações, baseada na disputa de poder e pela busca de legitimidade e acordos. E por fim, a terceira, chamada gerencial estratégica, visa compreender o comportamento ético das empresas a partir da vantagem competitiva gerada, cujo foco é o comportamento instrumental das empresas (KREITLON, 2004 *apud* VENTURA, 2005, p. 98).

Além da divergência teórica sob o conceito, há também diferentes denominações sobre o tema. De acordo com Patrícia Almeida Ashley (2005, p. 49) é possível o conceito ser tratado como Responsabilidade Social Corporativa, Retitude Social Corporativa ou Responsividade Social Corporativa, cada qual utilizado em épocas distintas e com variações de significado.

No caso do presente trabalho será utilizado o termo Responsabilidade Socioambiental da Empresa que apesar de se tratar de outro tema controverso, o objetivo no momento é apenas fixar um termo que trate de questões tanto em âmbito social, como ambiental, já que tanto as legislações, como os documentos firmados no âmbito social, a serem estudados neste capítulo, tratam da referida responsabilidade nas duas áreas.

### 1.1 CONTEXTO HISTÓRICO DA RESPONSABILIDADE SOCIOAMBIENTAL DAS EMPRESAS

Apesar de existirem críticas quanto ao caráter ético das empresas antes mesmo do século XX, somente em torno dos anos 1960 que o tema ganha força, tal como se verifica na publicação do clássico livro de Howard Bowen “Responsabilidades Sociais do Homem de Negócios” de 1953, que tem sido apontada como a obra pioneira sobre o tema (VENTURA, 2005, p. 101).

Sua obra tinha como base a ética cristã e o contexto social norte-americano nos anos 1950. A defesa era pelo lucro empresarial, mas assim que alcançado o empresário passaria a pensar na sua responsabilidade para com a sociedade, buscando adotar uma gestão mista, que levasse em conta, ao mesmo tempo, o empreendimento privado, o cooperativo e o público (VENTURA, 2005, p. 102).

Entre os anos de 1960 e 1980 é possível observar o aumento do poder dos grandes conglomerados e empresas multinacionais, cuja marca foi a separação da propriedade de um lado e seus diretores e dirigentes do outro, através do aparecimento das sociedades anônimas. Além disso, foi uma época marcada por grandes turbulências sociais e intensificação da consciência ambiental, o que ocasionou movimentos de contestação no âmbito da sociedade civil (VENTURA, 2005, p. 102).

Nos anos 1970 surgem novas teorias organizacionais que buscam relacionar a empresa com aspectos morais. A responsabilidade deixa de ter um caráter meramente individual e passa-se a questionar a responsabilidade das corporações. Além disso, o conceito ganha maior identidade e começa a desvincular-se da noção de filantropia (VENTURA, 2005, p. 103).

Na década de 1980, com o advento da crise internacional e aparecimento de teorias neoliberais, onde o modelo do Estado intervencionista,

como já estudado, entra em declínio, e além disso, nos anos 1990, com o fim da Guerra Fria e o fenômeno da globalização econômica e financeira, faz com que a configuração empresarial também se modifique, que passa a estar estruturada em redes corporativas transnacionais de ramificações complexas (DINIZ, 2002 apud VENTURA, 2005, p. 104).

Tem-se ainda a integração dos mercados financeiros e de capital, ocasionando a financeirização da economia e o fluxo rápido de capitais possibilitados pelas novas tecnologias de informação, o que ocasionou o aumento de poder das organizações bancárias, e como consequência a interdependência entre os Estados, sob a hegemonia do capital financeiro (DINIZ, 2002 apud VENTURA, 2005, p. 104).

Como resultado destas alterações, em todo o mundo passou-se a falar no aumento de problemas sociais e ambientais, cujos temas passam a ser amplamente debatidos, inserindo-se, neste contexto, o aparecimento do conceito de desenvolvimento sustentável.

Um dos marcos históricos, sempre citado pela doutrina, foi a Conferência de Estocolmo, realizada em 1972, mais formalmente denominada *United Nations Conference on Human Environment (UNCHE)*, no qual estudos sobre gestão ambiental passaram a ter relevância não apenas entre cientistas e pacifistas, como também pelas autoridades governamentais. Importantes relatórios sobre os limites ecológicos do planeta foram divulgados pelo Clube de Roma, grupo de estudiosos e cientistas, lançados desde a década de 1960 (SOUZA, 2010, p. 29).

Apesar de ser sido lançado em 1978 o termo 'ecodesenvolvimento' pela *United Nations Environment Program Review (UNEPR)*, o que representou um grande passo para a evolução do conceito de desenvolvimento sustentável, foi a disseminação formulada pela *World Wildlife Fund (WWF)*, a *UNEPR* e a *International Union for the Conservations of Nature (IUCN)* que ganhou maior repercussão, uma vez que, apesar de não ter criado a denominação em si, o seu título sugeria esta noção, tal como se observa em '*Living Resource Conservation for Sustainable Development*' (SOUZA, 2010, p. 29).

Como estrutura paradigmática da época regia no momento o tecnocentrismo, na medida em que temas ambientais passaram a fazer parte de decisões relacionadas aos assuntos econômicos. Cabe notar ainda, que o conceito não trazia em seu bojo unanimidade, na realidade, tratava-se de diversas

conceituações institucionais, ou seja, as definições advinham de instituições segundo seus interesses (MEBRATU, 1998 *apud* SOUZA, 2010, p. 30),

Assim, por exemplo, a proposta da WCED tinha como prioridade buscar o consenso político através do acordo entre Estados, onde a liderança partiria de governos e Organizações Internacionais, a solução era a busca de um desenvolvimento sustentável; já a *International Institute of Environment and Development* (IIED) tinha como prioridade o desenvolvimento rural e para isso defendia a preservação ambiental, onde o âmbito de ação se daria na comunidade e Organizações não Governamentais; por fim, a *World Business Council for Sustainable Development* (WBCSD) tinha como prioridade interesses econômicos e via como solução a ecoeficiência, devendo a classe empresarial liderar tais transformações (SOUZA, 2010, p. 30).

No entanto, nos anos 1990 o conceito é marcado pela sua disseminação global, que segundo Mebratu denominam-se pós-WCED. De acordo com o autor, “se a IUCN leva o crédito por incorporar a expressão “desenvolvimento sustentável” pela primeira vez em uma conferência internacional, a Comissão Brundtland, por meio do documento *Our Common Future*, representou o maior ponto político do termo ao conceder-lhe uma ampla importância geopolítica” (MEBRATU, 1998 *apud* SOUZA, 2010, p. 31).

Outra referência histórica desta fase foi a *Rio Conference*, em 1992, onde “cada membro das Nações Unidas foi convidado a produzir um relatório que denunciasse a situação ambiental de seus territórios e apresentasse planejamentos para promover efetivamente o desenvolvimento sustentável em seus contextos nacionais” (SOUZA, 2010, p. 32).

Nesta fase, não apenas o meio ambiente é discutido, mas aspectos sociais e econômicos passam a ser tratados de modo conjunto, no sentido de buscar afastar posicionamentos extremistas, ora tecnocêntricos ou apenas ecocêntricos. Assim, o paradigma de sustentabilidade defendido buscou firmar uma postura interdisciplinar focando o estudo em diversos trabalhos científicos e na participação maior da comunidade acadêmica e científica sobre o tema (SOUZA, 2010, p. 32-33).

Nota-se assim, que a evolução do conceito de desenvolvimento sustentável, que antes abrigava apenas o aspecto ambiental, aos poucos passa a introduzir a necessidade de combater também as desigualdades sociais.

Deste modo, a ocorrência da Rio 92 permitiu o alargamento desta

compreensão e, além disso, passou a incluir as empresas como agentes importantes para a realização desta sustentabilidade, contribuindo para a construção do conceito de responsabilidade socioambiental. Assim as empresas passam “de predominantemente reativas, pois só atendiam aos padrões ambientais quando obrigadas \_ para predominantemente pró-ativas, indo além do que lhes é exigido pela legislação” (FGV, 2009, p. 41).

Exemplo desta repercussão foi a criação, no mesmo ano, do Conselho Empresarial Mundial para o Desenvolvimento Sustentável (WBCDS) que envolve 200 membros de mais de 35 países, das maiores empresas do mundo, para discussão de políticas e parcerias na área e atuação além dos limites da lei (WBCDS).

E em 1998, o conceito foi então estabelecido pelo Conselho Empresarial Mundial para o Desenvolvimento Sustentável (CEMDS) como “o comprometimento permanente dos empresários em adotar um comportamento ético e contribuir para o desenvolvimento econômico, simultaneamente melhorando a qualidade de vida de seus empregados e suas famílias, da comunidade local e da sociedade como um todo” (FGV, 2009, p. 47).

Cabe notar, ainda, que este processo de integração das empresas a temas relativos à questão socioambiental teve sua base inserida dentro de uma conjuntura política econômica de reformas do Estado, como já estudado, em que este passa a ser mais um articulador das demandas sociais e ambientais, que propriamente um ator.

Como quadro geral, Fleury observou a “deterioração das classes médias, a instabilidade do mercado de trabalho, a incapacidade das políticas assistenciais destinadas a combater a pobreza, a ineficácia e a precariedade dos sistemas universalizados” que geraram novas formas de articulação da população nas questões sociais (FLEURY, 2004 *apud* VENTURA, 2005, p. 102).

Deste modo, novas formas organizativas que passaram a contar com a parceria entre Estado/ mercado/ sociedade sinalizam o aparecimento de novos atores, além do Estado, para a consecução de demandas públicas. Daí o contexto da responsabilidade socioambiental das empresas na atualidade (FLEURY, 2004 *apud* VENTURA, 2005, p. 106).

## 2 RESPONSABILIDADE SOCIOAMBIENTAL DOS BANCOS

O objetivo deste item é demonstrar o contexto do aparecimento da responsabilidade socioambiental especificamente no setor bancário. Apesar de guardar certa coincidência com o contexto histórico da responsabilidade das empresas de modo geral, é possível afirmar que o fenômeno neste setor é mais recente, como será visto a partir das datas dos documentos que marcaram o nascimento de práticas sustentáveis no setor. Além disso, os motivos que levam cada vez mais os bancos a aderirem a esta nova realidade guardam especificidades próprias, como será visto nos riscos a que os bancos estão sujeitos quando não observam práticas sustentáveis.

### 2.1 CONTEXTO HISTÓRICO DA RESPONSABILIDADE SOCIOAMBIENTAL DOS BANCOS

De acordo com o relatório de 2007 do Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (IPCC) organizadas pelas Nações Unidas (ONU) a crescente exploração dos recursos naturais, somado com a desigualdade de distribuição desses recursos, foram os fatores que mais contribuíram para o aquecimento global no planeta (MATTAROZZI; TRUNKL, 2008, p. 25).

Dentre as diversas alternativas apontadas pelo relatório para conter a escala de alterações climáticas, o IPCC aponta a necessidade de que todos os setores da economia passem a agir em conjunto e incluiu no relatório o setor financeiro. Assim, “o setor financeiro se vê diante do desafio de minimizar os impactos decorrentes de suas atividades de intermediação financeira, oferecendo aos seus clientes os meios de melhorarem sua gestão socioambiental e de se manterem competitivos em um mercado com crescentes exigências quanto à preservação do planeta” (MATTAROZZI; TRUNKL, 2008, p. 25).

Desde 1987, um centro de estudos e consultoria de Londres, conhecido como SustainAbility, trabalha com a noção de que os investidores e o mercado financeiro devam preocupar-se com a preservação do planeta (MATTAROZZI; TRUNKL, 2008, p. 25).

Antes disso, a Conferência de Estocolmo em 1972 já demonstrava a importância da discussão no cenário internacional e em 1992, com a conferência no Rio de Janeiro, a Eco-92, ficou confirmada a necessidade de ser incluída a parceria

da iniciativa privada para a promoção do desenvolvimento sustentável, até então mais atrelada à noção de ser papel dos Estados e da sociedade civil a promoção de tais práticas.

A inclusão do setor financeiro no debate torna-se tão evidente, que nessa mesma época, em 1992, foi criado o UNEP-FI, um fórum mundial de finanças, no âmbito da Iniciativa Financeira do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (*United Nations Environment Programme Finance Initiative – Unep-FI*), no qual se buscou entender as consequências sociais e ambientais das atividades financeiras (MATTAROZZI; TRUNKL, 2008, p. 28).

Atualmente, trata-se da principal referência global sobre finanças sustentáveis e conta com a participação de 160 instituições signatárias, dentre diversas parcerias. Na América Latina sua representante é a Força-Tarefa para a América Latina (*Latin America Task Force – LATF*). A UNEP-FI foi quem criou os Princípios para o Investimento Responsável das Nações Unidas e promove assessoria para as práticas de um investimento sustentável e orientação para o desenvolvimento profissional, além da promoção de eventos e integração entre os participantes (MATTAROZZI; TRUNKL, 2008, p. 28).

A repercussão desta iniciativa da ONU pode, posteriormente, ser verificada no aparecimento de diversos documentos que buscaram tratar do tema da sustentabilidade no setor financeiro. Em 1995, por exemplo, foi elaborado no Brasil o Protocolo Verde, “com a finalidade específica de promover a variável ambiental como critério na concessão de crédito e benefícios fiscais por parte dos bancos, órgãos e autarquias do governo federal”. Esta foi uma das primeiras iniciativas do setor financeiro brasileiro em buscar formas de controle dos financiamentos e dos subsídios governamentais no sentido de levar a uma contrapartida sustentável (MATTAROZZI; TRUNKL, 2008, p. 29).

Alguns bancos públicos federais como o BNDES, o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal, o Banco do Nordeste do Brasil e o Banco da Amazônia aderiram ao protocolo, e em 2008, “renovaram seus compromissos socioambientais ao lançar uma segunda versão do Protocolo Verde”. Dentre as novas diretrizes, destaca-se “a de oferecer financiamentos em condições diferenciadas de taxa e de prazo para atividades e projetos que promovam o desenvolvimento sustentável” (MATTAROZZI; TRUNKL, 2008, p. 29).

Outro exemplo foi a publicação do Balanço Social da Federação

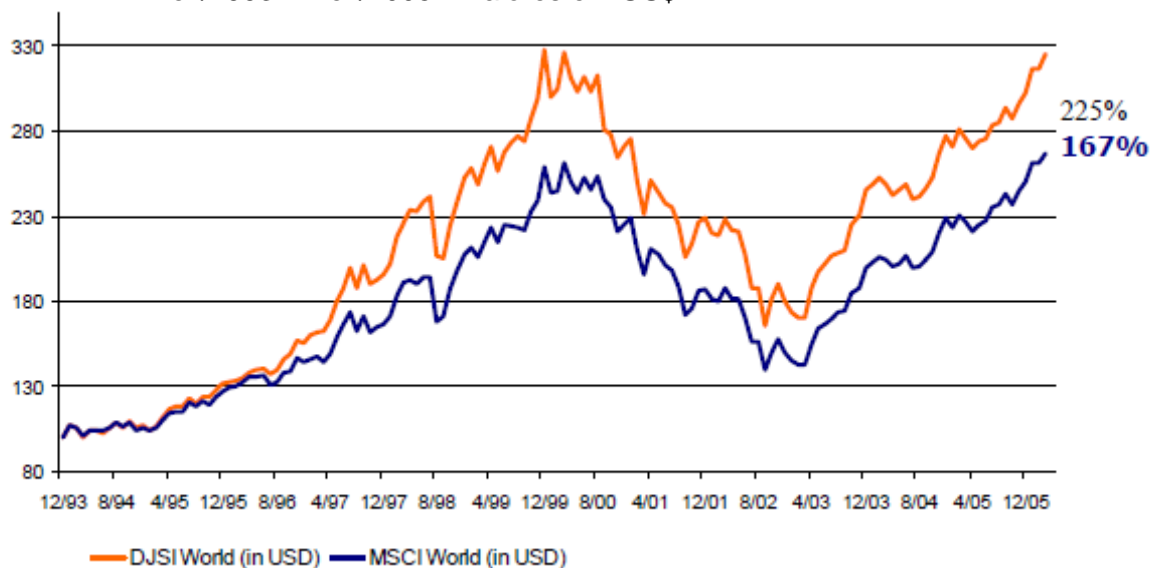
Brasileira de Bancos (FEBRABAN) em 1992, que segundo seu Superintendente Técnico os bancos sentiam a necessidade de apresentar explicações a auditorias externas sobre o que efetivamente faz, isto porque “o banco é a atividade que secularmente é condenada, porque pegar dinheiro e emprestar a juros para o outro, tem gente que não gosta, mas é um negócio tanto quanto outro. Tínhamos que mostrar que o banco paga impostos, investe em obras sociais e tudo mais, propicia emprego, o giro de recursos para a produção, e tudo isso foi levando os bancos a publicarem” (VENTURA, 2005, p. 266).

Cabe notar, que quanto ao tema de Balanços Sociais, os bancos nacionais em sua grande maioria tomaram como modelo os indicadores de cidadania empresarial desenvolvidos pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE). Este instituto, liderado por Betinho, foi um marco para o movimento da responsabilidade social empresarial no Brasil, tanto que a maioria dos bancos, exceto a FEBRABAN, começa sua divulgação a partir de 1997, data que coincide com a campanha contra a fome realizada pelo IBASE/Betinho (VENTURA, 2005, p. 112, 233, 257).

Nessa mesma época, em 1999, é desenvolvido o Índice Dow Jones de Sustentabilidade (*Dow Jones Sustainability Index – DJSI*), da Bolsa de Valores de Nova Iorque, sendo o “primeiro índice global de ações de empresas consideradas sustentáveis segundo critérios financeiros, sociais e ambientais”. As empresas brasileiras que fazem parte do índice, hoje com 318 empresas, são a Aracruz, a Petrobrás, o Itaú, o Itaúsa, o Bradesco, a Cemig e a Usiminas, estando o Itaú presente desde a criação do índice (MATTAROZZI; TRUNKL, 2008, p. 29).

Segundo uma pesquisa finalista do prêmio Ethos de 2006, ao se comparar as ações das empresas que investiram em responsabilidade social com aquelas que não o fizeram é possível verificar que de dezembro de 1993 a junho de 2004 as ações comuns da Dow Jones valorizaram 167%, enquanto que as ações da Dow Jones com índice de sustentabilidade valorizaram 225% em igual período, tal como se verifica (ARANTES, 2006, p. 5):

**Gráfico 3** – Valorização das ações de empresas segundo o índice dow jones de sustentabilidade (djsi) em comparação ao índice Dow Jones geral – Período Dez/1993 A Dez/2005 – Valores em US\$



Fonte: [www.sustainability-index.com](http://www.sustainability-index.com)

Cabe destacar ainda que, em 2000, no Brasil, a Amigos da Terra- Amazônia Brasileira, uma organização não governamental, lançou o Eco-financeiras que tem por objetivo assegurar que os financiamentos visem diminuir os impactos causados à natureza, no sentido de estimular o desenvolvimento sustentável e o respeito às comunidades afetadas. Trata-se ainda da única ONG brasileira a fazer parte da rede internacional das organizações da sociedade civil BankTrack, criada em 2004, que visa monitorar as operações do setor financeiro em ordem global (MATTAROZZI; TRUNKL, 2008, p. 29).

Além disso, em junho de 2003 foi lançado os Princípios do Equador por dez grandes bancos mundiais. Tais princípios foram baseados nas normas socioambientais do Banco Mundial e da *International Finance Corporation* (IFC), cujo objetivo foi implementar uma avaliação de riscos sociais e ambientais dos projetos que venham a requerer os financiamentos dos bancos. Dentre os signatários destacam-se:

Os primeiros signatários dos Princípios foram os bancos ABN Amro, Barclays, Citigroup, Crédit Lyonnais, Crédit Suisse Boston, HVB, Rodobank, The Royal Bank of Scotland, WestLB e West Banking Corporation, os quais juntos haviam respondido, em 2002, por aproximadamente 30% do total mundial de operações de *Project finance*. Em meados de 2008, cerca de 70 bancos eram signatários, dos quais quatro brasileiros – Unibanco, Itaú, Bradesco e Banco do Brasil (MATTAROZZI; TRUNKL, 2008, p. 30).

Em 2005 “foi criada no Brasil a Câmara Técnica de Finanças Sustentáveis (CTFIN) do Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável (CEBDS), cuja missão é contribuir para que as instituições financeiras assumam seu papel na promoção de desenvolvimento sustentável”. Seus membros são os bancos Itaú, Real, Banco do Brasil, Bradesco, Caixa Econômica Federal e a Bolsa de Mercadorias e Futuros (MATTAROZZI; TRUNKL, 2008, p. 30).

Ainda neste mesmo ano, a Bolsa de Valores de São Paulo (BOVESPA) inspirada no DJSI da Bolsa de Nova Iorque, lançou o Índice de Sustentabilidade Empresarial (ISE) que tem por objetivo medir o retorno financeiro das empresas que investem em responsabilidade socioambiental, segundo critérios econômico-financeiros, sociais, ambientais, de governança corporativa e de natureza do produto, medidos anualmente (MATTAROZZI; TRUNKL, 2008, p. 31).

Em 2007, por recomendação de algumas instituições financeiras, a Serasa passou a incorporar riscos sociais e ambientais à sua avaliação do risco de crédito das empresas. Assim, nesse ano lançou o Relatório de Responsabilidade Ambiental “com vistas a mensurar as práticas de gestão socioambiental e destacar o comprometimento das empresas com as questões relacionadas aos meio ambiente e direitos humanos” (MATTAROZZI; TRUNKL, 2008, p. 31).

O BicBanco, nesta esteira, foi o primeiro banco a utilizar deste relatório lançado pela Serasa como ferramenta de análise de crédito para avaliar o desempenho socioambiental de seus clientes corporativos (MATTAROZZI; TRUNKL, 2008, p. 31).

Por fim, um dos temas que merece destaque ao ser abordado o contexto histórico para o aparecimento da responsabilidade socioambiental dos bancos diz respeito aos diversos Riscos que as instituições financeiras estão sujeitas e como estes vem impulsionando a sustentabilidade no setor.

Maria de Fátima Cavalcante Tosini (2006) faz um extenso estudo sobre o tema, no qual descreve o risco de mercado, o risco legal, o risco de crédito e o risco operacional como riscos capazes de levar a um risco ambiental, situação que traz consequências de ordem ética, econômica e reputacional para os bancos.

Para a autora esses diversos tipos de riscos são interdependentes e ganham grande importância no atual momento de globalização uma vez que a complexidade das redes bancárias aumenta e o efeito dominó de quebra de uma instituição terá repercussão em todo sistema financeiro mundial. Neste sentido, os

dois Acordos da Basileia buscaram regular os modelos de gerenciamento de riscos. Exemplo é o risco de crédito, onde as instituições passam a monitorar os tomadores de empréstimos e evitar financiamentos para empresas com má reputação ambiental e social.

Tosini (2006) comenta que “as principais mudanças para a supervisão bancária e para os bancos ocorreram pelo I Acordo de Capitais da Basileia e devem continuar com o II Acordo”. Na nova estrutura há três pilares básicos para evitar riscos: a) devem possuir um capital mínimo, para garantir que os bancos tenham meios de cobrir com os riscos de suas atividades; b) devem contar com uma supervisão bancária e c) e deve o SFN disciplinar o mercado. No caso da supervisão bancária é de discricionariedade do banco avaliar seus próprios riscos.

No caso de riscos reputacionais e estratégicos o Comitê reconhece a dificuldade em mensurá-los e espera que os bancos desenvolvam novas técnicas de gestão para monitorá-los.

No que pese o papel do SFN, no Brasil, é atribuição do BACEN, tal como dispõe a Lei 4.595/64, no art. 4º, IX, regular as taxas de juros que incidem sobre os financiamentos em questões ambientais, assegurando taxas favorecidas a este assunto. Além disso, de acordo com o art. 12 da Lei 6.938/85 e art. 2º da Lei 11.105/2005, cabe também ao BACEN a fiscalização dessas obrigações em relação às instituições Financeiras.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Para melhor compreensão cabe fazer breve descrição de cada um dos tipos de riscos mencionados:

- **Risco Ambiental:** “pode ser definido como a medida de possíveis danos que uma atividade econômica pode causar ao meio ambiente. Através do princípio do Poluidor-Pagador busca-se internalizar os custos da degradação ambiental ao processo produtivo de qualquer atividade econômica”. No caso, um risco ambiental pode trazer para as instituições financeiras impactos diretos, como o risco legal e o risco operacional, como impactos indiretos, como o risco de mercado e o risco de crédito, além do risco reputacional (TOSINI, 2006).

- **Risco de Mercado:** “surge na mudança dos preços de ativos e passivos financeiros (ou suas volatilidades) e é medido no valor das posições em aberto ou nos ganhos”. Para alguns autores, as taxas de juros e de câmbio estão incluídas aqui, porque irão determinar os preços de ativos/passivos. Como exemplo da relação dos riscos ambientais para os riscos de mercado é a valorização ou desvalorização das ações de empresas que investem em sustentabilidade, como tem apontado o Índice Dow Jones de Sustentabilidade (DJSI). No Brasil a tendência com esta preocupação revela-se pela criação do Ibovespa de Sustentabilidade em 2005, com a divulgação do Índice de Sustentabilidade Empresarial (ISE) (TOSINI, 2006).

- **Risco Legal:** “medida de possíveis perdas em uma instituição financeira caso os contratos não possam ser legalmente amparados, por falta de representatividade por parte de um negociador, por documentação insuficiente ou por ilegalidade”. A legislação pátria prevê diversos riscos para os financiadores como a responsabilidade civil e penal pelo dano ambiental aos financiadores, mesmo que tenham participado indiretamente da degradação (TOSINI, 2006).

- **Risco de Crédito:** “surge quando contrapartes em operação de crédito, ou outros instrumentos financeiros, não estão dispostos, ou não estão aptos, a cumprir suas obrigações contratuais”, ou

## 2.2 PREVISÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO: LEIS DE INCENTIVO FISCAL

O presente item irá tratar das leis de incentivos fiscais, normas indutoras, no qual facultam aos bancos atuarem como patrocinadores, doadores, financiadores de atividades sociais, culturais, ambientais, entre outros. Serão tratadas das leis federais que tratam dos seguintes incentivos: a) Lei Rouanet; b) Doações a Entidades Civis sem Fins Lucrativos; c) Doações a Instituições de Ensino e Pesquisa; d) Programa PROUNI; e) Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente; f) Projetos de lei em trâmite no Congresso Nacional.

### 2.2.1 Lei Rouanet

A Lei 8.313/1991, denominada Lei Rouanet, que institui o Programa Nacional de Apoio à cultura, tem como resguardo constitucional o art. 215 da CF/88 que prevê a todos a garantia de exercício e acesso à cultura, sendo obrigação do Estado o incentivo e apoio a difusão de manifestações culturais.<sup>14</sup>

A referida lei traz a base legal para a concessão de incentivos fiscais

---

seja, risco pelas possíveis perdas quando um dos contratantes não honra seus compromissos. Exemplo trazido pela autora foi o leilão de um bem dado em garantia por tomador não adimplente, que somente no ato do leilão o banco descobriu que área hipotecada estava contaminada por um reservatório de resíduos do processo produtivo. Os custos de descontaminação chegavam a US\$ 1,7 milhão sendo o valor do financiamento de US\$ 1,2 milhão (TOSINI, 2006).

- **Risco Operacional:** "referem-se às perdas potenciais resultantes de sistemas inadequados, má administração, controles deficientes ou falhas humanas [...] ocasionando atrasos onerosos ou penalidades". Para a autora uma das formas de evitar tais riscos seria através da introdução de normas gerenciais, como as ISOs por exemplo (TOSINI, 2006).

- **Riscos de Reputação:** relaciona-se com a imagem das instituições financeiras perante a sociedade e "é formada pelos relacionamentos com fornecedores, comunidade, autoridade locais e clientes". Exemplo trazido pela autora foi o caso do Banco Morgan Stanley Dean Witter, onde em 2000, a ONG *International Rivers Network* propôs um boicote a um dos seus principais produtos, o cartão de crédito, uma vez que o banco estava envolvido em casos polêmicos de violações ambientais e sociais (TOSINI, 2006).

<sup>14</sup> **Art. 215.** O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

§ 1º - O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

§ 2º - A lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais.

§ 3º A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à:

I defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro;

II produção, promoção e difusão de bens culturais; III formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões;

IV democratização do acesso aos bens de cultura;

V valorização da diversidade étnica e regional (BRASIL, 1988).

à cultura presentes, sobretudo, nos arts. 18 e 26<sup>15</sup>, no qual faculta às pessoas físicas e jurídicas a aplicação direta de parte do Imposto de Renda em projetos culturais ou realizar contribuições ao Fundo Nacional da Cultura (FNC), devendo ser observados os critérios do art. 3º (ESTIGARA, PEREIRA, LEWIS, 2009, p. 101).

O FNC , previsto no art. 5º, é “um fundo de natureza contábil, com prazo indeterminado de duração, que funcionará sob as formas de apoio a fundo perdido ou de empréstimos reembolsáveis, conforme estabelecer o regulamento, e constituído dos seguintes recursos: I) recursos do Tesouro Nacional; II) doações, nos termos da lei vigente; III) legados” (ESTIGARA, PEREIRA, LEWIS, 2009, p. 106).

O FNC poderá financiar até 80% dos projetos, devendo o requerente comprovar que possui os 20% restantes do valor total, que podem ser preenchidos por investimentos diretos e por bens e serviços prestados pelo requerente (ESTIGARA, PEREIRA, LEWIS, 2009, p. 106).

Quanto às doações a projetos culturais realizadas diretamente para e pelas pessoas físicas e jurídicas, as deduções devem observar as disposições do

---

<sup>15</sup> **Art. 18.** Com o objetivo de incentivar as atividades culturais, a União facultará às pessoas físicas ou jurídicas a opção pela aplicação de parcelas do Imposto sobre a Renda, a título de doações ou patrocínios, tanto no apoio direto a projetos culturais apresentados por pessoas físicas ou por pessoas jurídicas de natureza cultural, como através de contribuições ao FNC, nos termos do art. 5º, inciso II, desta Lei, desde que os projetos atendam aos critérios estabelecidos no art. 1º desta Lei.

§ 1º Os contribuintes poderão deduzir do imposto de renda devido as quantias efetivamente despendidas nos projetos elencados no § 3º, previamente aprovados pelo Ministério da Cultura, nos limites e nas condições estabelecidos na legislação do imposto de renda vigente, na forma de: a) doações; e b) patrocínios.

§ 2º As pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real não poderão deduzir o valor da doação ou do patrocínio referido no parágrafo anterior como despesa operacional.

**Art. 26.** O doador ou patrocinador poderá deduzir do imposto devido na declaração do Imposto sobre a Renda os valores efetivamente contribuídos em favor de projetos culturais aprovados de acordo com os dispositivos desta Lei, tendo como base os seguintes percentuais:

I - no caso das pessoas físicas, oitenta por cento das doações e sessenta por cento dos patrocínios;

II - no caso das pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real, quarenta por cento das doações e trinta por cento dos patrocínios.

§ 1º A pessoa jurídica tributada com base no lucro real poderá abater as doações e patrocínios como despesa operacional.

§ 2º O valor máximo das deduções de que trata o **caput** deste artigo será fixado anualmente pelo Presidente da República, com base em um percentual da renda tributável das pessoas físicas e do imposto devido por pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real.

§ 3º Os benefícios de que trata este artigo não excluem ou reduzem outros benefícios, abatimentos e deduções em vigor, em especial as doações a entidades de utilidade pública efetuada por pessoas físicas ou jurídicas.

§ 4º [...]

§ 5º O Poder Executivo estabelecerá mecanismo de preservação do valor real das contribuições em favor de projetos culturais, relativamente a este capítulo (BRASIL, 1991).

art. 26, no qual estabelece que o valor máximo de dedução será anualmente fixado pelo Presidente da República, com base na renda tributável das pessoas físicas e do imposto devido por pessoas jurídicas de acordo com seu lucro real.

Os valores de dedução feitos através do FNC ou diretamente por pessoas físicas e jurídicas são de 40% por pessoas jurídicas e 80% por pessoas físicas, caso seja uma doação. Em se tratando de um patrocínio será de 30% por pessoa jurídica e de 60% por pessoa física (ESTIGARA, PEREIRA, LEWIS, 2009, p. 108).

O art. 22, por sua vez, da Lei 9.532/97, ainda estabelece outros limites, no qual a dedução do IR deve ser de 6% para pessoas jurídicas e 4% para pessoas físicas (ESTIGARA, PEREIRA, LEWIS, 2009, p. 109).

Como vantagens, “o patrocinador tem direito a receber até 10% (dez por cento) do produto resultante do projeto (CD, ingressos, revistas, etc), para distribuição gratuita promocional. Se houver mais de um patrocinador, cada qual receberá o produto em quantidade proporcional do valor patrocinado, respeitando o limite de 10% para o conjunto de patrocinadores” (ESTIGARA, PEREIRA, LEWIS, 2009, p. 109-110).

Exemplo de utilização destes incentivos fiscais é o Banco Itaú através do Itaú Cultural, e o Unibanco, que contam com grande acervo de artes visuais e programação musical. Segundo Ana de Fátima Souza, gerente de comunicação do Itaú Cultural:

O Itaú Cultural, por exemplo, já fez quase uma centena de parcerias com secretarias municipais, estaduais, organizações não-governamentais e TVs educativas. São parcerias com instituições com políticas semelhantes às nossas, parcerias de vontades. Mas nenhum parceiro participa financeiramente. Todo o recurso vem do banco Itaú, que se beneficia, em cada projeto, da Lei Rouanet (CUNHA, 2010).

Já o Unibanco, que tem como “braço cultural o Instituto Moreira Salles, criado desde 1990, concentra os recursos repassados por seu mantenedor na criação de projetos próprios”, em cinco áreas distintas: fotografia, literatura, cinema, artes plásticas e música popular brasileira” (VENTURA, 2005, p. 344).

O Banco Bradesco também apoia todos os tipos de manifestações culturais, assim, “segundo o vice-presidente executivo do Bradesco, Milton Vargas, o banco investe 350 milhões por ano em projetos sociais e diz que o banco se sente

muito identificado com essas iniciativas” (AZEVEDO, GOMES, ANDRADE, 2010, p. 11).

O BNDES também patrocina “eventos culturais de modo coletivo e que sejam de curta duração, que contribuam para a sociedade e para o fortalecimento da imagem do banco junto à população brasileira” (AZEVEDO, GOMES, ANDRADE, 2010, p. 11) (Sobre o tema, ver Anexo A, que traz outros exemplos de bancos que investem no setor cultural).

Uma crítica feita por Fabiane Bessa (2006, p. 138-139), ao comentar a Lei Rouanet, é saber quem são os destinatários do benefício, entende que estes incentivos “nada mais são que uma renúncia fiscal arcada por toda sociedade como um todo, em benefício de alguns que usufruirão do serviço ou bem cultural (seria correto o uso de incentivos fiscais para promover eventos a que somente a elite terá acesso?)”, revelando a necessidade de buscar a legitimidade do investimento público.

Um banco, por exemplo, que investe em um show de MPB certamente terá sua marca divulgada como patrocinador e beneficiará parte da sociedade, resta saber quem são estes beneficiados, se de fato o público que usufruirá não seria justamente aquele que teria condições de pagar pelo respectivo show, devendo este recurso público, por sua vez, estar sendo investido em outros setores sociais que demandam maior urgência e prioridade.

Cabe notar, ainda, que segundo dados da Secretaria da Receita Federal, divulgados pelo Valor Econômico, apontam que em 2007 havia previsibilidade de serem investidos R\$ 1,1 bilhão reais em incentivos às empresas, tais valores representam apenas 1,09% do total de R\$ 52,7 bilhões de desonerações previstas para 2007 e de 0,048% do Produto Interno Bruto (PIB) (VALOR ECONÔMICO, 2007). Ou seja, há uma disponibilidade de recursos a serem investidos no setor, mas resta saber se de fato estão sendo utilizados pelos bancos e outras empresas.

### 2.2.2 Doações a Entidades Civis sem Fins Lucrativos e de Interesse Público

A Lei 9.249/95 possibilita deduções do Imposto de Renda e da Contribuição Social quando realizadas doações a entidades civis sem fins lucrativos. Com o advento da Lei 9.799/99 foi incluída as Organizações da Sociedade Civil de

Interesse Público (OSCIPs) como modalidade destas entidades (ESTIGARA, PEREIRA, LEWIS, 2009, p. 94-95).

A dedução será de no máximo 2% do lucro operacional da pessoa jurídica doadora, e sendo realizadas doações em dinheiro deverão ser efetuadas mediante crédito na conta corrente da entidade beneficiada, devendo esta, por sua vez, entregar à doadora uma declaração exigida pela Instrução Normativa da Receita Federal, n. 87, de 1996 (ESTIGARA, PEREIRA, LEWIS, 2009, p. 95).

A base legal deste incentivo encontra-se no art. 13, § 2º da Lei 9.249/95.<sup>16</sup>

A dedutibilidade será autorizada somente para pessoas jurídicas, e será contabilizada como despesa operacional, não sendo diretamente deduzida do IR. Será possível deduzir para fins de imposto de renda e contribuição social somente se beneficiar uma OSCIP e o valor não ultrapassar 2% do resultado operacional (ESTIGARA, PEREIRA, LEWIS, 2009, p. 96).

Até 1995 as contribuições e doações podiam ser deduzidas do IR, no entanto, com o atual regulamento passam a ser despesas operacionais, portanto, dedutíveis no cálculo do IR e contribuição social sobre o lucro líquido (ESTIGARA, PEREIRA, LEWIS, 2009, p. 96).

O BNDES possui áreas prioritária de financiamentos à projetos de

---

<sup>16</sup> **Art. 13.** Para efeito de apuração do lucro real e da base de cálculo da contribuição social sobre o lucro líquido, são vedadas as seguintes deduções, independentemente do disposto no art. 47 da Lei nº 4.506, de 30 de novembro de 1964:

[...]

§ 2º Poderão ser deduzidas as seguintes doações:

I - as de que trata a Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991;

II - as efetuadas às instituições de ensino e pesquisa cuja criação tenha sido autorizada por lei federal e que preencham os requisitos dos incisos I e II do art. 213 da Constituição Federal, até o limite de um e meio por cento do lucro operacional, antes de computada a sua dedução e a de que trata o inciso seguinte;

III - as doações, até o limite de dois por cento do lucro operacional da pessoa jurídica, antes de computada a sua dedução, efetuadas a entidades civis, legalmente constituídas no Brasil, sem fins lucrativos, que prestem serviços gratuitos em benefício de empregados da pessoa jurídica doadora, e respectivos dependentes, ou em benefício da comunidade onde atuem, observadas as seguintes regras:

a) as doações, quando em dinheiro, serão feitas mediante crédito em conta corrente bancária diretamente em nome da entidade beneficiária;

b) a pessoa jurídica doadora manterá em arquivo, à disposição da fiscalização, declaração, segundo modelo aprovado pela Secretaria da Receita Federal, fornecida pela entidade beneficiária, em que esta se compromete a aplicar integralmente os recursos recebidos na realização de seus objetivos sociais, com identificação da pessoa física responsável pelo seu cumprimento, e a não distribuir lucros, bonificações ou vantagens a dirigentes, mantenedores ou associados, sob nenhuma forma ou pretexto;

c) a entidade civil beneficiária deverá ser reconhecida de utilidade pública por ato formal de órgão competente da União (BRASIL, 1995).

ONGs e OSCIPs envolvendo expansão e melhoria da qualidade da infra-estrutura urbano e dos serviços sociais básicos; manutenção e criação de oportunidades de trabalho e geração de renda; modernização da gestão pública; e fomento do investimento social das empresas (CONTRERAS, 2009).

Além disso, o banco ainda possui um Programa de Crédito Produtivo Popular (PCPP), para financiar microempreendedores, cooperativas de produção, microempresas, ONGs e OSCIPs “criando novos canais de distribuição de recursos financeiros e viabilizando alternativas de investimento para a geração de emprego e renda” (CONTRERAS, 2009).

Segundo Ventura (2005, p. 350) aproximadamente 35% dos bancos possuem atividade específica de microcrédito, e cerca de 14% possuem “processos de acompanhamento dos impactos das suas operações de microcrédito no que se refere a erradicação da pobreza, geração de renda, estímulo ao empreendedorismo e inclusão social”.

Um exemplo da parceria entre banco, ONG e OSCIP foi a realizada pela Fundação Banco do Brasil, a OSCIP Programando o Futuro e a Instituição Casa da Árvore, onde foi criado um programa de capacitação em Santa Maria no Distrito Federal, chamada ‘Telinha de Cinema’, vencedora da edição 2009 do Prêmio Fundação Banco do Brasil de Tecnologia Social, que reforça processos de inclusão digital e utilização de telefones celulares para a formação de redes sociais (MOREIRA, 2011) (Sobre o tema, ver Anexo A, que traz outros exemplos de bancos que investem no terceiro setor).

### 2.2.3 Doações a Instituições de Ensino e Pesquisa e o programa PROUNI

As instituições de Ensino e Pesquisa poderão receber doações, tal como dispõe a Lei 9.249/95, no art. 13, § 2º, desde que o valor máximo seja de até 1,5% do lucro operacional da pessoa jurídica doadora (ESTIGARA, PEREIRA, LEWIS, 2009, p. 99).

Por sua vez o Programa Universidade para Todos (PROUNI) viabiliza bolsas de estudos para alunos da graduação de baixa renda, desde que cumpram com os requisitos do art. 1º da Lei. nº 096/2005, no qual a instituição de ensino terá isenção de alguns impostos e contribuições, “tais como Imposto de Renda da Pessoa Jurídica; da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido; da

Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS); Contribuição ao Programa de Integração Social (PIS)” (OLIVEIRA; SCHWERTNER).

O programa permite bolsas de estudos integrais ou parciais de 25% a 50% para formação em cursos de graduação e sequenciais em entidades privadas com ou sem fins lucrativos (ESTIGARA, PEREIRA, LEWIS, 2009, p. 124).

Em 2010 “o Ministério da Educação (MEC) firmou junto a Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN) o Termo de Cooperação Técnica visando a implementação conjunta de ações, em âmbito nacional, pelos bancos privados, associados à FEBRABAN, destinando 10% das respectivas vagas dos seus programas de Estágio a estudantes participantes do PROUNI” (PROUNI PORTAL, 2010).

O ABN AMRO Real, por sua vez, destina recursos com foco na educação de seus empregados, através do Programa Amigo Real. Já destinou cerca de R\$ 2,2 milhões ao Fundo de Direito, e deste valor R\$ 1 milhão foi direcionado ao estudo de seus empregados. “Além do direcionamento de recurso incentivado, o banco também investiu R\$ 250 mil na implantação do Programa” (VENTURA, 2005, p. 343).

A Fundação Itaú Social realiza desde 1995 o Programa chamado Educação e Participação, que somente em 2003 destinou R\$ 4,4 milhões. O objetivo do programa é realizar parcerias com Organizações não-Governamentais (ONGs) no sentido de “qualificar, valorizar e divulgar sua ação educativa; participar e contribuir no debate e formulação de prioridades das políticas para a infância e juventude” (VENTURA, 2005, p. 343).

O Santander Banespa atua na área de educação através de investimentos anuais de aproximadamente R\$ 4,7 milhões de reais através de seu portal Universia Brasil, que reúne mais de 700 instituições de ensino superior de dez países diferentes, tanto de universidades públicas como privadas fornecendo informações e serviços gratuitos relacionados a temas relativos ao ensino superior (VENTURA, 2005, p. 343).

Em 1956 a Fundação Bradesco criou 40 escolas em todos os estados brasileiros e no Distrito Federal, atendendo gratuitamente mais de 105 mil alunos. “As unidades escolares oferecem educação infantil, ensino fundamental e médio, educação profissional básica e técnica e educação de jovens e adultos por meio de Telecurso”. Além disso, os alunos de educação básica contam com

alimentação, material escolar, uniformes, assistência médica e odontológica (VENTURA, 2005, p. 343) (Sobre o tema ver Anexo A, que traz exemplos de outros bancos que atuam no setor educacional).

#### 2.2.4 Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente

Há ainda a possibilidade de ser deduzido o IR quando realizadas doações ao Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (FUNCRIANÇA), que se constitui como um fundo especial gerido pelo Conselho da Criança e do Adolescente (CONDECA), que fiscaliza e aplica as doações e demais receitas do fundo para amparo da criança e do adolescente. O respaldo constitucional encontra-se no art. 227 da CF/88 que prevê a obrigação do Estado e da família garantir direitos fundamentais a toda criança e adolescente.

No que se refere às pessoas jurídicas, o valor das doações ao FUNCRIANÇA são dedutíveis do Imposto de Renda devido mensal (OLIVEIRA; SCHWERTNER). “As pessoas físicas ou jurídicas podem destinar para o Fundo até 6% (seis por cento) do IR devido. No conjunto, isto é, compreendendo as doações a projetos de cultura e para a área audiovisual, não podem exceder, todavia, a 6% (seis por cento) do IR devido” (ESTIGARA, PEREIRA, LEWIS, 2009, p. 123).

No entanto, em se tratando de pessoas jurídicas, públicas ou privadas, que apurem o IR pelo lucro real ou estimado, a destinação para o Fundo é de no máximo 1% do IR devido, sendo todas as despesas contabilizadas como despesa operacional (ESTIGARA, PEREIRA, LEWIS, 2009, p. 123).

Exemplo destas doações, o Tribanco, banco privado que trabalha com a concessão de créditos para o varejo, apoia a Associação de Assistência à Criança Deficiente de Minas Gerais, juntamente com o grupo Bradesco, entre outras empresas que não do setor financeiro (INSTITUTO ALAIR MARTINS, 2010, p. 59).

Além de participar de doações ao fundo, também participa de incentivos fiscais a diversos projetos educacionais, culturais, contando com o apoio da lei Rouanet e esportivos. Faz parcerias desde 2005 com o International Finance Corporation (IFC), braço privado do Banco Mundial; com o Instituto Akatu, um instituto que dissemina o consumo consciente e que conta com parceria de diversas empresas, muitas do setor bancário; com o Instituto de pesquisas ecológicas (IPÊ); com o Instituto Ethos; Fundação Abrinq; e apoio a Associação Junior Achievement

MG, PA e AM (INSTITUTO ALAIR MARTINS, 2010).

O Deutsche Bank apóia o Projeto Casulo que busca contratar em período integral adolescentes carentes da favela do Jaguaré, São Paulo, para a reciclagem de papel e educação no tema de responsabilidade social (VENTURA, 2005, p. 346).

O Banco Nossa Caixa implantou desde 2003 o Projeto Nosso Adolescente Aprendiz para profissionalização de adolescentes e faz parceria com o Programa Jovem Cidadão, um programa do Governo do Estado de São Paulo que qualifica jovens de 16 a 21 anos de idade para o mercado de trabalho (VENTURA, 2005, p. 346) (Ver Anexo A, que traz outros exemplos de Bancos que investem na promoção e proteção de crianças e adolescentes).

#### 2.2.5 Projetos de Lei em Trâmite no Congresso Nacional

Em 2009, a Comissão do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável aprovou o incentivo fiscal para empresa que implementar um Sistema de Gestão Ambiental (SGA) que serão deduzidos da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009).

O projeto é de autoria do ex-deputado Juvenil, mas o texto original sofreu algumas alterações com o texto substitutivo do deputado Arnaldo Jardim (PPS-SP):

O texto original reduzia em 10% a alíquota da CSLL para o contribuinte que desenvolver programa de responsabilidade ambiental e, cumulativamente, implantar o SGA. Arnaldo Jardim, no entanto, considerou mais adequado incentivar apenas a implantação do sistema, cujos custos deverão ser altos. No sistema proposto por ele, as empresas farão o investimento inicial e serão, em seguida, recompensadas por esses custos com crédito fiscal para abater da dívida da CSLL (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009).

Além de implantar o sistema a empresa deve observar certos requisitos, como a necessidade do sistema estar certificado pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO), de acordo com a norma da série ISO 14000. No momento, “o projeto tramita em caráter conclusivo e ainda será analisado pelas comissões de Finanças e Tributação; e de Constituição e Justiça e de Cidadania” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009) (Sobre o tema ver Anexo B, que

buscará identificar uma série de projetos de lei tramitando no Congresso Nacional que concedem incentivos fiscais à empresas que promovam ações sustentáveis e proteção ao meio ambiente, sobretudo, no setor de Pagamentos por Serviços Ambientais - PSAs).

### 2.3 PREVISÃO NO ÂMBITO SOCIAL

A previsão da responsabilidade socioambiental no âmbito social se faz muito mais presente que no âmbito jurídico, com a presença de diversos documentos internacionais que contam com grande adesão dos bancos nacionais.

Os temas sobre a sustentabilidade no setor financeiro são diversos, mas destaca-se a questão da adoção de critérios para a concessão de financiamentos, no sentido dos bancos evitarem que empresas violadoras de direitos fundamentais mínimos sejam financiadas, assunto que será abordado ao longo dos diversos itens, e com análise filosófica ao final do capítulo, no qual será diferenciada a faticidade e validade das normas, demonstrando que existe, sobre o tema dos mencionados financiamentos, um sério problema de validade das normas, tanto do ponto de vista dos bancos como no âmbito da sociedade civil.

#### 2.3.1 UNEP-FI

Em 1992, em decorrência das pressões exercidas por organizações ambientalistas, foi “criado um fórum mundial de finanças de Iniciativa Financeira do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (*United Nations Environment Programme Finance Initiative* (UNEP-FI)).” para atender aos problemas ambientais gerados pela atividade financeira (MATTAROZZI; TRUNKL, 2008, p. 28).

O UNEP-FI é formado por mais de 190 instituições internacionais, que conta com a parceria de bancos, seguradoras e gestores de fundos com o propósito de promover o compromisso com a sustentabilidade, como pode ser verificado na sua missão presente na Declaração Internacional dos Bancos sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável a que seus membros signatários se comprometem (Sobre a referida declaração ver Anexo D):

Para atingir objetivos ambientais comuns, estamos decididos a trabalhar em cooperação com estes atores sociais no contexto dos mecanismos de mercado. Em 1998 mais de 100 instituições financeiras já tinham aderido publicamente a esta Declaração tendo também mais de 75 seguradoras adotando um compromisso idêntico (*Insurance Industry Initiative on the Environment*). Não se trata apenas de saber o que pode o setor financeiro fazer pelo ambiente, mas o que uma atuação ambientalmente responsável pode conseguir para o setor dos Bancos e Seguros, com a operacionalização dos princípios da Declaração num contexto de crescente preocupação ambiental e da mais estrita regulamentação global (UNEP FI, 2011a).

Além disso, o grupo discute meios para gerir projetos sociais ou ambientalmente rentáveis, como a coalizão global realizada no mês de julho de 2011, em Durban, que contou com empresas líderes, financiadoras e governos para encontrar oportunidades em negócios verdes (UNEP FI, 2011b).

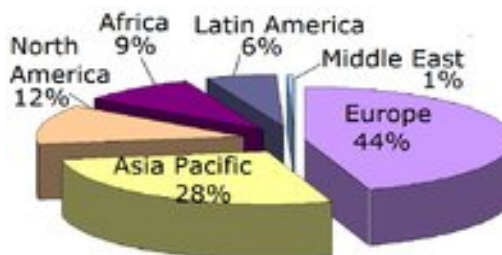
Assim, verifica-se que o grupo trabalha com diferentes frentes, e o objetivo é promover a integração das melhores práticas de sustentabilidade no setor bancário mundial. Neste sentido, são trabalhados três grandes temas: a) Risco: análise e gestão de riscos em operações bancárias com o objetivo de mitigar o impacto ambiental, aumentando o desempenho dos negócios e valor da empresa em longo prazo; b) Produtos Verdes e Serviços: sustentabilidade de produtos e serviços, apoiando uma economia eficiente, mas de baixa emissão de carbono; c) Gestão ambiental: buscar uma nova cultura corporativa global, com a implementação de meios que viabilizem a eficiência energética e redução de resíduos, como também o treinamento de funcionários para promoção de lideranças e nova cultura empresarial (UNEP FI, 2011c).

Dentre as quase 200 instituições financiadoras, o Brasil conta com a participação de quatro bancos, o Banco Rodobank International Brasil S.A., o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Banco Industrial e Comercial S.A., e o Banco Itaú Holding Financeira (UNEP FI, 2011e).

#### 2.3.1.1 Participação da Europa e América Latina na UNEP-FI e a sua parceria com a FELABAN

A maioria das instituições que compõem a UNEP-FI é de origem europeia, que conta com 44% do total, seguida pelos países asiáticos com 28% e em terceiro lugar pela América do Norte com 12% de participação, como se pode verificar do seguinte gráfico (UNEP FI, 2011e):

**Gráfico 4** – Instituições Que Compõem O Unep-Fi: Signatários Por Região

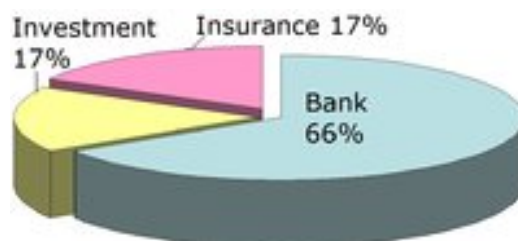


**Fonte:** UNEP- FI.

Site:[http://www.unepfi.org/signatories/index.html?&no\\_cache=1&tx\\_unepfisig\\_pi1\[pointer\]=0&tx\\_unepfisig\\_pi1\[mode\]=1&tx\\_unepfisig\\_pi1\[sort\]=country%3A0](http://www.unepfi.org/signatories/index.html?&no_cache=1&tx_unepfisig_pi1[pointer]=0&tx_unepfisig_pi1[mode]=1&tx_unepfisig_pi1[sort]=country%3A0)

Em termos de participação por categoria, 66% do grupo é composto por Bancos, 17% por Seguradoras e 17% por Investidores ou Gestores de Fundos, como se analisa do gráfico:

**Gráfico 5** – Instituições que compõem o Unep-Fi: signatários por categoria



**Fonte:** UNEP- FI

Site:[http://www.unepfi.org/signatories/index.html?&no\\_cache=1&tx\\_unepfisig\\_pi1\[pointer\]=0&tx\\_unepfisig\\_pi1\[mode\]=1&tx\\_unepfisig\\_pi1\[sort\]=country%3A0](http://www.unepfi.org/signatories/index.html?&no_cache=1&tx_unepfisig_pi1[pointer]=0&tx_unepfisig_pi1[mode]=1&tx_unepfisig_pi1[sort]=country%3A0)

Quanto à participação da América Latina no grupo, em julho de 2011, em Bogotá, a maior Associação de Bancos da América a *Federación Latinoamericana de Bancos* (FELABAN), fez parceria com as Nações Unidas para implementar a sustentabilidade financeira na região. A parceria entre a FELABAN e UNEP-FI é um passo importante para a região, não somente porque a referida Federação conta com mais de 500 bancos em 19 países da América do Sul e Central, mas também por sinalizar uma fase de transição rumo à sustentabilidade no setor (UNEP FI, 2011f).

O Presidente da FELABAN, Oscar Vieira, em defesa do financiamento sustentável, em seu pronunciamento, comentou:

Por sermos a primeira associação de bancos regionais a buscar uma transição para o financiamento sustentável, estamos emitindo um sinal claro de como a América Latina está colocando o seu setor bancário em vantagem sobre os concorrentes de outras partes do globo (UNEP FI, 2011f).

Além disso, explicaram que a escolha pela UNEP-FI teve por critério os 20 anos de experiência no setor e sua capacidade de comando, em suas palavras “A UNEP-FI, com seus quase 20 anos de experiência e sua voz autoritária, fornece o caminho ideal a ser percorrido por um mundo em rápido movimento, rumo à sustentabilidade financeira” (UNEP FI, 2011f).

Tal iniciativa ainda contribui para fortalecer uma nova perspectiva de financiamento sustentável na região tendo em vista que no ano de 2012 é palco de uma rodada mundial sobre desenvolvimento sustentável em razão da Rio+20, como declarou o chefe da UNEP-FI, Paul Clements Hants:

Ao passo que a região latino-americana se prepara para sediar a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável de 2012, a Rio+20, essa aliança envia uma forte mensagem de que os bancos da região estão conscientes da importância de adaptar modelos de negócios existentes a novos riscos e oportunidades, em um mundo onde meio ambiente e estabilidade financeira estão cada vez mais interligados (UNEP FI, 2011f).

Deste modo, verifica-se que a América Latina passa a trabalhar com a noção de que os Bancos também devem adotar práticas que proporcionem para a sociedade a sustentabilidade do planeta. Em termos de impacto, atualmente se fala em finanças sustentáveis, como o que já vem sendo adotado por alguns bancos nacionais sobre a necessidade de adotar critérios ambientais e sociais para a concessão de empréstimos e linhas de financiamento.

De acordo com pesquisa realizada pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), no ano de 2008, 96% das 136 empresas consultadas consideram as mudanças climáticas do planeta um fator estratégico em seus negócios, mas que desconhecem as técnicas e linhas de financiamento para realizarem mudanças reais (SOUZA, 2009).

Deste modo, cresce a importância do setor financeiro para o desenvolvimento desta nova área, como também a necessidade da “construção de critérios ambientais e sociais mais rígidos para a concessão de empréstimos e de linhas de financiamento a quem deseja mudar plantas industriais, beneficiando as

empresas que investem em energia limpa” (SOUZA, 2009).

Exemplo destas práticas são os bancos holandeses que não concedem créditos para quem utiliza energia “suja”. No Brasil apenas alguns bancos receberam boas pontuações no Relatório do BankTrack, instituição responsável pela fiscalização e monitoramento do setor financeiro. Senão vejamos:

Relatório do BankTrack, instituição criada para fiscalizar e monitorar o setor financeiro, divulgado em dezembro de 2007, expôs a fragilidade de 45 bancos de todo o mundo no que se refere à responsabilidade socioambiental. No Brasil, apenas o Bradesco, o Itaú e o Banco do Brasil obtiveram resultados um pouco acima da média - baixos, porém, na escala de zero a quatro, estabelecida pelo relatório. Na verdade, só o HSBC e o holandês Rabobank receberam boas pontuações (SOUZA, 2009).

Atualmente, o que se debate é a necessidade da retirada dos bancos da política para comprometê-los com uma participação democrática no que pese uma nova ordem financeira global, como apontou os responsáveis pelo programa Eco-Finanças da Amigo da Terra e o BankTrack:

Roland Widmer, gerente do programa Eco-Finanças da ONG Amigos da Terra - Amazônia Brasileira, atribui a responsabilidade disso à ausência de regulamentação do sistema financeiro, o que levou a criação de um enorme "sistema bancário sombra". Este, por sua vez, foi em grande parte responsável pela expansão de produtos securitizados e derivativos de crédito exóticos. "Em 2007, por exemplo, o valor nominal de derivativos de balcão chegou a cerca de 596 trilhões de dólares, valor 10 vezes maior do que o PIB mundial", informa ele. A solução, segundo os responsáveis pelo programa Eco-Finanças da Amigos da Terra - Amazônia Brasileira e o BankTrack, seria a retirada dos bancos da política. "É preciso exigir que os bancos obtenham autorização da sociedade para operar e, com isso, garantir a participação democrática no projeto de uma nova ordem financeira global", defende Roland Widmer (SOUZA, 2009).

Um exemplo de uma nova prática foi a iniciativa do Rodobank, banco de origem holandesa, ao instituir uma “política de crédito a projetos de agronegócio sustentáveis que premia com taxas de juros mais baixas os empresários que se preocupam com a proteção do clima e do meio ambiente. A taxa de juros pode cair em até 0,5%” (SOUZA, 2009). Além disso, o banco criou um manual de boas práticas socioambientais para concessão de financiamento:

O grupo Rabobank, um dos principais fornecedores de serviços financeiros para a indústria de alimentos e o agronegócio, faz um *score* anual dos clientes e criou até um inédito manual de boas práticas socioambientais para empresários brasileiros do *agrobusiness*, que despertou o interesse da matriz do Utrecht, na Holanda (SOUZA, 2009).

Deste modo, cresce cada vez mais a participação do setor financeiro para o fortalecimento de uma cultura e práticas mais sustentáveis. Assim, outras iniciativas, além do UNEP-FI, já foram realizadas, e todas com o mesmo objetivo, buscar uma maior sustentabilidade na ação do setor financeiro e trazer reputação a forma como os financiamentos são concedidos.

### 2.3.2 Princípios do Equador

Por iniciativa de 10 grandes bancos internacionais<sup>17</sup>, os Princípios do Equador foram divulgados em junho de 2003, e referem-se a um conjunto de normas fundamentadas nas políticas socioambientais do Banco Mundial e de seu braço de investimentos privados, o *International Finance Corporation* (IFC) (MATTAROZZI; TRUNKL, 2008, p. 36).

Inicialmente o objetivo era implantar uma avaliação de riscos sociais e ambientais de projetos com valores acima de US\$ 50 milhões, somente realizados aos seus associados, todos pertencentes ao setor financeiro privado (MATTAROZZI; TRUNKL, 2008, p. 36).

Mas 2006 os princípios passaram por uma revisão no sentido de refletir os novos padrões de desempenho divulgados no mesmo ano pela IFC, dentre as mudanças, destacam-se a redução do valor dos projetos a serem submetidos para avaliação, que de US\$ 50 milhões passaram a US\$ 10 milhões, e também passaram a ser utilizados em atividades de consultorias financeiras a respeito de impacto ambiental e sociais (MATTAROZZI; TRUNKL, 2008, p. 36).

Em 2004 o Unibanco foi o primeiro banco brasileiro e de mercados emergentes a aderir aos princípios, atitude seguida posteriormente pelo Banco Itaú, Bradesco e Banco do Brasil (MATTAROZZI; TRUNKL, 2008, p. 36).

Em 2008 cerca de sessenta países já haviam aderido aos princípios

---

<sup>17</sup> Os primeiros signatários dos Princípios foram os bancos ABN Amro, Barclays, Citigroup, Crédit Lyonnais, Crédit Suisse First Boston, HVB, Rodobank, The Royal Bank of Scotland (RBS), WestLB e Westpac. Em 2002 já respondiam por 30% do total de operações Project Finance do mundo (MATTAROZZI; TRUNKL, 2008, p. 36).

e correspondiam a 90% do total de operações de *project finance* do mundo (MATTAROZZI; TRUNKL, 2008, p. 36).

### 2.3.3 Protocolo Verde

Foi instituído por um grupo de trabalho do Governo Federal por meio de decreto em 29 de maio de 1995<sup>18</sup>. O objetivo foi elaborar um documento que buscasse incorporar a dimensão ambiental no processo de concessão de créditos oficiais e na implementação de benefícios fiscais às atividades produtivas (ALIMONDA; LEÃO, 2005, p. 21).

Esta medida buscou dar respaldo as exigências constitucionais a respeito do direito fundamental de todos poderem usufruir de um meio ambiente ecologicamente equilibrado presente no art. 225 da CF/88. Além disso, corresponde a previsão da Lei 6.938/81, no qual dispõe no art. 12 da necessidade das entidades e órgãos de financiamento e incentivos governamentais cumprirem as normas, critérios e padrões expedidos pelo CONAMA (ALIMONDA; LEÃO, 2005, p. 21).

A referida lei ainda prevê que aqueles que não observarem tais exigências perderão ou sofrerão restrições aos benefícios fiscais concedidos pelo poder público, como também a suspensão na participação em linhas de financiamento oficiais de crédito (ALIMONDA; LEÃO, 2005, p. 21-22).

Assim, o Protocolo Verde, vem acompanhando uma tendência mundial a respeito do controle de créditos e benefícios fiscais as instituições financeiras e o Brasil passam a definir linhas de ação para o sistema de bancos públicos federais, incorporando práticas de proteção ambiental (ALIMONDA; LEÃO, 2005, p. 22).

Está inserida no contexto da responsabilidade socioambiental por se tratar de uma medida que visa atuar além da lei “em acordo com as tendências que caracterizam o comportamento de instituições financeiras multinacionais privadas, e que se estende até a atualidade”, como as previstas na declaração do PNUMA-FI e

---

<sup>18</sup> Este grupo de trabalho foi coordenado por Raul Jungman, à época presidente do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), e foi integrado por representantes do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal; do Ministério da Fazenda; do Ministério de Planejamento e Orçamento; do Ministério da Agricultura, do abastecimento e da reforma Agrária; do Banco do Brasil; da Caixa Econômica Federal; do Banco do Nordeste do Brasil; do Banco da Amazônia; do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; do Banco Central do Brasil e da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) (ALIMONDA; LEÃO, 2005, p. 22).

Princípios do Equador (ALIMONDA; LEÃO, 2005, p. 23).

O resultado dos trabalhos foi uma série de recomendações para as instituições públicas federais, tais como: a) Tornar explícito o compromisso do banco com a variável ambiental, adotando uma Carta de Princípios que serviria como guia para as suas operações; b) Constituir grupos especializados de trabalho relativos ao tema de mercado e meio ambiente, e que atuem conjuntamente com outras instituições; c) Promover a difusão de conhecimentos sobre o meio ambiente para seus funcionários que direta ou indiretamente atuam na elaboração e análise dos projetos de concessão de créditos; d) Adotar um sistema de classificação dos projetos no sentido de facilitar a análise e priorizar propostas com procedimentos ambientalmente sustentáveis; f) Diferenciar operações de financiamento, de modo que os prazos e taxas de juros variem de acordo com os custos de passivos e riscos ambientais; g) Criar linhas de financiamento para atividades de reciclagem, recuperação de resíduos e de áreas desflorestadas (ALIMONDA; LEÃO, 2005, p. 23-24).

Após tais recomendações as instituições financeiras federais assinaram a Carta de Princípios para o Desenvolvimento Sustentável, sendo elas, o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal, o Banco do Nordeste S.A., Banco da Amazônia S.A., e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. O Protocolo Verde passa a ser então “um documento que possui, sem dúvida, um caráter pioneiro no marco latino-americano como compromisso de um sistema financeiro público com princípios de implementação de políticas ambientais” (ALIMONDA; LEÃO, 2005, p. 24).

Em agosto de 2008, na cidade do Rio de Janeiro, foi alterado o Protocolo, onde os presidentes dos bancos oficiais aderiram ao novo documento.

#### 2.3.3.1 Após dez anos da assinatura: como os bancos implementaram os princípios do Protocolo Verde

O presente item objetiva verificar como as instituições financeiras federais após a adesão ao Protocolo Verde têm aplicado seus princípios na prática, serão estudados: a) Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES); b) Banco do Brasil; c) Caixa Econômica Federal; d) Banco do Nordeste e; e) Banco da Amazônia.

### **a) Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES)**

O BNDES tem como “diretriz privilegiar de forma crescente o financiamento de projetos que não sejam agressivos ao meio ambiente, ou que apresentem características de sustentabilidade, dentro da política ambiental da instituição”. Assim, incentiva a eco-eficiência, energias alternativas e a observação destes preceitos a toda cadeia produtiva (ALIMONDA, 2005, p. 31).

Conta ainda com condições especiais para projetos de reflorestamento e restauração de área degradada, no qual firmou parceria com o Fundo Florestal do Banco Mundial. Quanto ao tema de recursos hídricos há mecanismos para fortalecimentos de projetos que dizem respeito à revitalização e conservação das nascentes d’água, e em se tratando de Carbono há apoio a projetos de MDL (ALIMONDA, 2005, p. 31-32).

De acordo com dados do seu Departamento de Orçamento e Acompanhamento, de 1994 a 2005 o banco desembolsou 6,2% em financiamentos ambientais do total de financiamentos realizados, prevalecendo um desembolso maior no setor de termoeletrônica com 44,07%, seguido pela produção de cana com 12,69% de investimento (ALIMONDA, 2005, p. 33).

O banco conta com um grupo de trabalho de Meio Ambiente composto por técnicos que discutem as ações e posicionamento do banco diante o tema, além disso, a equipe promove treinamento, com frequência irregular, do seu corpo funcional, sendo que “os novos funcionários admitidos recebem cursos específicos sobre o Banco e o Ambiente, e existem cursos orientados para advogados, para análise de projetos, etc.” (ALIMONDA, 2005, p. 38).

### **b) Banco do Brasil**

Segundo informações fornecidas pelo Banco a respeito do Balanço das medidas adotadas a partir da assinatura da adesão ao Protocolo Verde, dentre as várias medidas, destacam-se a vedação a operações de financiamento que contribuam para degradação ambiental; observar pela devida documentação que os órgãos ambientais competentes exigem para o financiamento, como por exemplo, o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) (ALIMONDA, 2005, p. 39).

Além disso, criaram uma Unidade de Responsabilidade Socioambiental em 2003, transformada em Diretoria em 2004; aprovaram uma Carta de Princípios de Responsabilidade Socioambiental; elaboraram um plano de ação e gestão de acordo com a Agenda 21; aderiram ao Pacto Global das Nações Unidas, aos 8 objetivos do milênio e aos Princípios do Equador (ALIMONDA, 2005, p. 40).

O banco ainda descreve sua política de crédito, segundo o qual o “banco não assume risco de crédito com cliente que exerça atividade que apresente restrições legais e degradação ambiental”; e que somente avaliarão os projetos, em termos socioambientais de empresas que faturem acima de R\$ 100 milhões ou projetos de financiamento acima de R\$ 10 milhões (ALIMONDA, 2005, p. 41).

Há ainda apoio a diversos projetos relativos ao tema de Desenvolvimento Regional Sustentável; agricultura orgânica; atividade florestal, capacitação de funcionários; programa Fome Zero; criação de Bancos de Tecnologias Sociais; redes de educação ambiental e prêmios de responsabilidade social empresarial (ALIMONDA, 2005, p. 42-44).

### **c) Caixa Econômica Federal**

Segundo dados fornecidos pelo banco “a CAIXA só financia projetos que estejam devidamente licenciados pelos órgãos ambientais competentes, entre outras documentações necessárias para a concessão de créditos, a apresentação de licenças ambientais por parte do proponente” (ALIMONDA, 2005, p. 51).

Além disso, é realizada uma criteriosa análise em cada etapa de concessão de financiamento, sendo todos os empreendidos realizados *in situ*, e caso alguma irregularidade seja detectada o engenheiro responsável não dará aval para liberação das parcelas do recurso (ALIMONDA, 2005, p. 55).

Caso verificado o impacto ambiental após a concessão, não previsto pelas licenças ambientais, os recursos são imediatamente bloqueados até seja encontrada uma solução (ALIMONDA, 2005, p. 55).

Em se tratando de linhas de crédito, o banco disponibiliza operações de crédito para o Programa Saneamento para Todos, Programa de Despoluição de Bacias Hidrográficas, Programa de Gestão de Recursos Hídricos (ALIMONDA, 2005, p. 53-54).

#### **d) Banco do Nordeste**

O banco tem 90% de seu capital controlado pelo governo federal e é a maior instituição da América do Sul voltada para o desenvolvimento regional. Opera como órgão executor de políticas públicas, sendo responsável pelo maior programa de microcrédito da América do Sul denominado CrediAmigo (ALIMONDA, 2005, p. 65).

Após a adesão ao Protocolo Verde em 1995 foi criado o Projeto Temático de Desenvolvimento em Meio Ambiente, que se transformou em Gerência Executiva de Meio Ambiente e Infraestrutura ligada a Superintendência de Políticas de Desenvolvimento. O objetivo é elaborar a política de crédito segundo o licenciamento ambiental (ALIMONDA, 2005, p. 66).

Conta ainda com a Central de Análise de Operações para análise dos projetos financiados e possui linha de crédito ambiental desde 1996, o denominado FNE Verde “que financia processos de certificação, agricultura orgânica, transformação de energia, produção limpa, biodiesel” (ALIMONDA, 2005, p. 66).

#### **e) Banco da Amazônia**

Segundo informações do banco, há exigência de licenciamento ambiental em todas suas operações, contando com programas específicos de reflorestamento, o FNO – Floresta. Até 2005 o banco não contava com unidade dedicada a temas ambientais (ALIMONDA, 2005, p. 72).

No âmbito internacional o banco assinou a Carta de Intenções com o Banco Mundial no sentido de promover ações voltadas a sustentabilidade (ALIMONDA, 2005, p. 73).

#### **2.3.4 Princípios para o Investimento Responsável das Nações Unidas (PRI)**

Em 2005, a convite do secretário-geral da ONU, um grupo composto pelos maiores investidores institucionais do mundo se reuniu para desenvolver os Princípios para o Investimento Responsável (PRI). Trata-se de uma iniciativa voluntária com o objetivo de estimular os investidores a incorporar variáveis sociais,

ambientais e de governança corporativa em seus processos de investimentos (MATTAROZZI; TRUNKL, 2008, p. 37).

Além disso, os trabalhos contaram com o auxílio de setenta especialistas do setor financeiro, de ONGs, sociedade civil e acadêmica e da Iniciativa Financeira do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNEP-FI) e do Pacto Global (MATTAROZZI; TRUNKL, 2008, p. 37).

Vinte instituições de doze países participam da iniciativa, e a única representante brasileira e da América Latina é o Fundo de pensão dos funcionários do Banco do Brasil (PREVI) (MATTAROZZI; TRUNKL, 2008, p. 37).

Em abril de 2008 as PRI foram lançadas e contam com a adesão de centenas de instituições financeiras de diversos países, já que todos investidores institucionais, gestores e prestadores de serviços da área podem aderir às suas normas, no Brasil cerca de vinte instituições são signatárias (MATTAROZZI; TRUNKL, 2008, p. 38).

#### 2.3.5 . Pacto Global

Elaborado em 1999 em decorrência do Fórum Econômico Mundial de Davos que, por iniciativa de Kofi Annan, na época secretário-geral das Nações Unidas, buscou reforçar o tema da proteção dos direitos humanos, do trabalho e de aspectos ambientais através da elaboração de 10 princípios norteadores, conhecidos como Pacto Global<sup>19</sup> (BARBIERI, CAJAZEIRA, 2009, p. 158).

Há uma rede de instituições internacionais que o promovem, como a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), o Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crimes (UNDOC) e o Escritório Comissariado de Direitos Humanos (OHCHR) (BARBIERI, CAJAZEIRA,

---

<sup>19</sup> Os Dez Princípios do Pacto Global:

- 1 – Respeitar e proteger os direitos humanos;
- 2 – Impedir violações aos direitos humanos;
- 3 – Apoiar a liberdade de associação no trabalho;
- 4 – Abolir o trabalho forçado;
- 5 – Abolir o trabalho infantil;
- 6 – Eliminar a discriminação no ambiente de trabalho;
- 7 – Apoiar uma abordagem preventiva aos desafios ambientais;
- 8 – Promover a responsabilidade ambiental;
- 9 – Encorajar tecnologias que não agridem o meio ambiente;
- 10 – Combater a corrupção em todas as suas formas inclusive extorsão e propina.

2009, p. 158).

Além disso, participam também empresas, sindicatos, ONGs e outros parceiros com objetivo de construir um mercado global mais inclusivo e igualitário (VENTURA, 2005, p. 120).

O fórum encontra-se aberto para a participação de empresas e demais instituições e os interessados na sua adesão devem enviar uma carta ao Secretário-Geral das Nações Unidas, demonstrando seu interesse em se comprometer com os seus princípios (BARBIERI, CAJAZEIRA, 2009, p. 159).

No Brasil, em 2000, o Instituto Ethos foi o responsável em coduzir o processo de engajamento das empresas brasileiras, que resultou na adesão de 206 empresas, sendo na época o país com maior número de signatários (VENTURA, 2005, p. 122).

Trata-se da quarta maior rede do mundo e no Brasil conta com o Comitê Brasileiro do Pacto Global composto por trinta membros, dentre eles três bancos, quais sejam, o Banco do Brasil, o Banco Itaú e o Bradesco (PACTO GLOBAL REDE BRASILEIRA, 2009).

#### 2.3.6 . Instrumentos de Aferição

No que pese a existência de diversos mecanismos de aferição que os bancos podem fazer uso, no sentido de tornar explícito para o público as ações ali desenvolvidas, tais como aqueles relativos ao tema ambiental como a certificação ambiental, as auditorias ambientais, a rotulagem ambiental, a avaliação de desempenho ambiental, e aquelas que tratam das relações de trabalho como as norma ISO 9000 e a SA 8000, além de outras normas de gestão empresarial e certificadoras, cabe no presente item trabalhar somente com dois instrumentos de aferição que mais encontram relação com o tema do trabalho, são eles: a) o Balanço Social e b) a ISO 26000 que trata da Responsabilidade Social da Empresa.

##### **a) Balanço Social**

O balanço social pode ser entendido como um documento que permite oferecer informações metódicas e sistemáticas referentes a responsabilidade social assumida por um empresa, permitindo maior planejamento e

controle de seu exercício (LORENZO, 1998 apud BESSA, 2006, p. 196).

A Lei 11.440/2000 do Estado do Rio Grande do Sul traz a seguinte definição no seu art. 2º:

Para fins desta Lei considera-se Balanço Social o documento pelo qual as empresas e demais entidades apresentam durante o exercício a qualidade de suas relações com os empregados, o cumprimento das cláusulas sociais, a participação dos empregados nos resultados econômicos e as possibilidades de desenvolvimento pessoal, bem como a forma de interação das empresas e demais entidades com a comunidade e suas relações com o meio ambiente (RIO GRANDE DO SUL, 2000).

Somente no município de Porto Alegre sua elaboração é obrigatória, como dispõe a Lei municipal 8.118/98. Outros municípios como São Paulo com a Resolução n. 005/98; João Pessoa com o projeto de Resolução n. 004/98; Uberlândia com o Decreto Legislativo n. 118/99; Santo André com a Lei 7.672/98 e a já mencionada lei estadual do Rio Grande do Sul, não obrigam sua elaboração (BESSA, 2006, p. 199). Deste modo, como o balanço social tem um caráter impositivo em certos casos, e de livre adesão em outros, é possível que seja uma norma tanto relativa a função social, como de responsabilidade social. Optou-se por deixar no campo da responsabilidade social tendo em vista que apenas um município obriga sua adesão.

Para construir um balanço social é preciso escolher com quais indicadores serão trabalhados. Assim, por exemplo, o balanço social da *Global Reporting Initiative* (GRI) adota três grupos de indicadores: um econômico; outro ambiental e um terceiro social. Cabe notar, deste modo, que os indicadores comparam modelos e apresentam relações quantificáveis (BESSA, 2006, p. 202-203). Já o balanço social em si afere o comportamento socioambiental da empresa.

No Brasil, a FEBRABAN iniciou a divulgação de seu balanço social a partir de 1993, e a maioria dos bancos passa a divulgá-los a partir de 1997, que coincide com o ano da campanha de combate a fome desenvolvida pelo Ibase/Betinho (VENTURA, 2005, p. 257).

A FEBRABAN desenvolveu um balanço social próprio e setorial<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> A FEBRABAN - Federação Brasileira de Bancos - é a principal entidade representativa do setor bancário brasileiro. Foi fundada em 1967, na cidade de São Paulo, com o compromisso de fortalecer o sistema financeiro e suas relações com a sociedade e contribuir para o desenvolvimento econômico, social e sustentável do País. Trata-se de uma associação civil sem fins lucrativos, que congrega instituições financeiras bancárias, com atuação no território nacional.

Segundo Ventura (2005, p. 267), “à época da publicação deste primeiro Balanço Social dos Bancos/Febraban não eram comuns a preparação e a divulgação de relatórios com o objetivo de prestar contas à sociedade das contribuições da empresa, muito menos de um setor, a Febraban assume assim um posicionamento inovador para a época”.

Seu balanço de 2002 buscou adequar princípios da GRI, que desenvolveu indicadores específicos para as instituições financeiras e em 2003 inovou fazendo parceria com o Instituto Ethos, também na mesma linha de desenvolver indicadores específicos para o setor (VENTURA, 2005, p. 268).

A JP Morgan e o Citibank, ambos de origem americana, publicaram seus balanços sem a demonstração de valores, mas relacionados à diversidade, qualidade de vida, investimento social e voluntariado. O Citibank apresentou o ‘Perfil da Responsabilidade Corporativa: promovendo a transformação’. O Credit Suisse que não dispõe de um balanço social no Brasil, tem um Relatório de Sustentabilidade bastante avançado. O BankBoston possui balanço social voltado para a ecoeficiência (VENTURA, 2005, p. 259-261).

Em relação aos bancos nacionais, o Banco do Brasil tem balanço social desde 1997, baseado no modelo IBASE e nos Indicadores Ethos de Responsabilidade Social, contém informações sobre responsabilidade socioambiental. A Caixa Econômica Federal lançou seu primeiro balanço social em 1995, descreve atuações do banco em habitação, saneamento, infra-estrutura, ação de cidadania, entre outros, e buscou seguir integralmente o modelo IBASE. O Banco do Nordeste publicou seu balanço social em 1997, também baseado no modelo IBASE. O Bradesco passou a publicar em 1999, seguindo o modelo IBASE, e elaborado por empresa de auditoria externa. O Unibanco inicia seus balanços sociais em 2001, também com base no IBASE e é integrado a seu Relatório Anual, não sendo o balanço auditado. O Banespa, primeiro banco social do setor bancário, desde 1992 possui balanço social, para o Santander isto é motivo de orgulho. Para este banco até a fusão existia apenas um relatório anual com poucas páginas sobre investimento social, a partir de 2002, com a fusão, passa a elaborar seu balanço

---

O objetivo da Federação é representar seus associados em todas as esferas – Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e entidades representativas da sociedade – para o aperfeiçoamento do sistema normativo, a continuada melhoria da produção e a redução dos níveis de risco. Também busca concentrar esforços que favoreçam o crescente acesso da população em relação a produtos e serviços financeiros (FEBRABAN, 2012).

com base no IBASE. O Banrisul possui balanço social desde 1999, com base no modelo IBASE e no balanço social da FEBRABAN. O Banco Rural tem seu modelo baseado no IBASE e o publica pela primeira vez em 2003 (VENTURA, 2005, p. 262-265).

Cabe ressaltar, que alguns bancos contam com fundações ou institutos e o orçamento delas é contabilizado em seus balanços sociais, “diferentemente do Bradesco que não o faz” (VENTURA, 2005, p. 265).

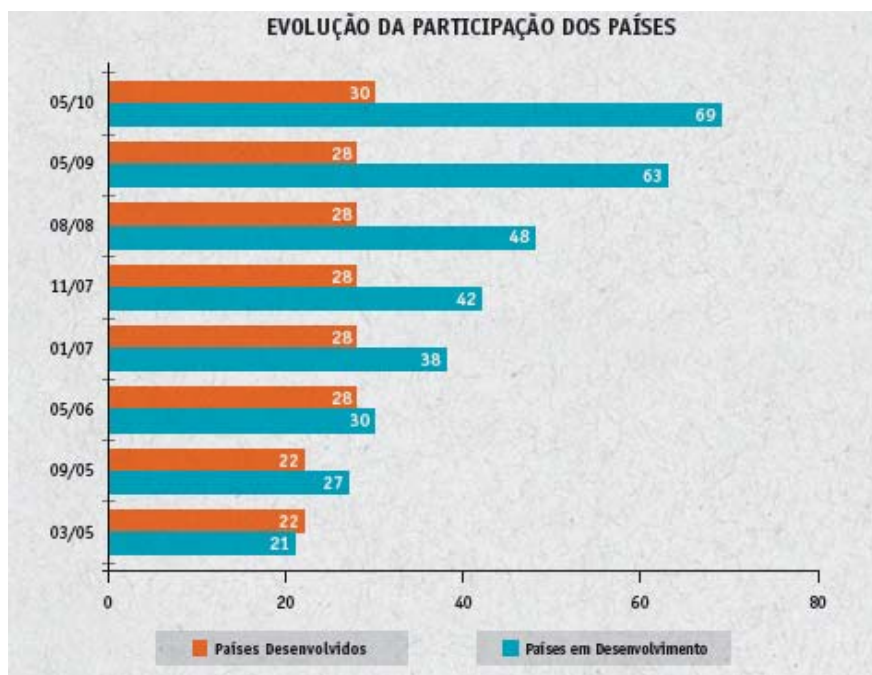
### **c) ISO 26000 da Responsabilidade Social da Empresa**

Elaborada pelo comitê de estudos *Technical Management Board* da ISO (ISO/TMB), e após uma série de pesquisas, em 2004 o grupo de estudiosos finalizou seu relatório a respeito de normas de gestão empresarial sobre responsabilidade social da empresa (BARBIERI, CAJAZEIRA, 2009, p. 194).

Foi recomendado que a ISO proseguisse como uma norma de responsabilidade, assim, nessa mesma data foi realizada em Estocolmo a Conferência Internacional sobre a ISO de Responsabilidade Social contando com a participação de 66 países, incluindo 33 países em desenvolvimento (BARBIERI, CAJAZEIRA, 2009, p. 195).

Ficou entendido que a “necessidade do desenvolvimento de uma norma contendo diretrizes sobre responsabilidade social e não uma norma de requisitos direcionados à conformidade como as normas *International Organization for Standardization* (ISO) 9001 e 14001, escrita em linguagem de fácil acesso” (BARBIERI, CAJAZEIRA, 2009, p. 195).

Buscou-se integrar a participação de especialistas de países em desenvolvimento, ONGs, consumidores e demais grupos com recursos limitados. Na busca por uma composição que permitesse que países desenvolvidos e em desenvolvimento participassem com igual poder, venceram a disputa Brasil e Suécia, que desde 2004 passaram a presidir e secretariar o grupo de trabalhos (BARBIERI, CAJAZEIRA, 2009, p. 195). No gráfico abaixo podemos observar a evolução da participação dos países nos debates sobre a nova norma segundo Costa (2011):



Como definição do conceito de Responsabilidade Social a norma assim dispõe:

Responsabilidade de uma organização pelo impacto de suas decisões e atividades na sociedade e no meio ambiente, por meio de um comportamento transparente e ético que: a) seja compatível com o desenvolvimento sustentável e o bem-estar da sociedade; b) leve em consideração as expectativas dos *stakeholders*; c) esteja em conformidade com as leis e seja compatível com os padrões internacionais de comportamento; d) esteja integrado por toda a organização (BARBIERI, CAJAZEIRA, 2009, p. 196).

Verifica-se, deste modo, a necessidade da responsabilidade social estar observando os preceitos legais, o que aproxima este conceito da função social, sem que no entanto se restrinja a ele, ou seja, deve a empresa observar a lei, mas não significa que só o seu cumprimento já caracterize a sua responsabilidade social. Deve ela ainda observar uma série de outros comportamentos, como a prática do desenvolvimento sustentável, do bem estar da sociedade, levar em consideração as expectativas dos *stakeholders*<sup>21</sup> e integrar toda a organização.

A mudança, segundo Barbieri e Cajazeira (2009, p. 198), que ganha destaque em relação a ISO 14001, que trata da gestão ambiental, é quanto ao tema

<sup>21</sup> *Stakeholder* pode ser entendido como todos aqueles com interesses legítimos nas ações e desempenho de uma empresa, cuja decisão ou atuação possa afetá-la, tais como os funcionários, gestores, proprietários, fornecedores, clientes, credores, o Estado, sindicatos e diversas outras pessoas ou entidades que se relacionam com a organização.

da adesão aos instrumentos internacionais relativos ao tema de direitos humanos, uma vez que a 14001 “deixa a questão em aberto e só deve ser considerada se a organização se inscrever, no caso da ISO 26000 eles devem ser considerados e reconhecidos, tornando-se um princípio específico”.

Verifica-se que a ISO 26000 busca integrar outros instrumentos de gestão em um só. Por exemplo, a SA 8000 que aplica-se somente ao público interno, a AA 1000 que busca o diálogo com os *stakeholders* e a OHSAS 18001 que trata da saúde e segurança no trabalho podem ser todas encontradas na 26000 permitindo que as organizações opte pelo modelo mais adequado segundo suas necessidades (BARBIERI, CAJAZEIRA, 2009, p. 200). Assim temos o seguinte modelo apresentado por Costa (2011):

**Figura 1** – Ilustra o modelo de Organização da ISO 26000



Em relação ao tema da ISO 26000 com a responsabilidade socioambiental dos bancos, a norma pode ser um mecanismo para influenciar “relações políticas, contratuais, econômicas e outras relações por meio dos quais uma organização tem capacidade de afetar as decisões ou atividades de indivíduos e organizações”. Isto porque a empresa tem o poder de não contratar com outras empresas que utilizem mão-de-obra infantil ou contribua para o desmatamento de reservas legais. Da mesma forma, os governos podem criar regras de licitação com vista à proteção ambiental. E do mesmo modo, os bancos, como órgãos

financiadores devem adotar critérios para concessão de crédito com base nestas mesmas orientações. Senão vejamos:

As empresas, em geral, têm grande capacidade de influir no comportamento dos seus fornecedores através de sistemas de avaliação e monitoramento sobre cláusulas sociais e ambientais. Por exemplo: uma empresa pode e deve cancelar o contrato com um fornecedor que utilize trabalho infantil, trabalho forçado ou que não cumpra com a legislação trabalhista e com os direitos humanos. Os órgãos governamentais podem criar regras para licitações públicas que exijam o cumprimento de práticas socialmente responsáveis. A mesma coisa pode ser feita para os órgãos financiadores públicos como BNDES, Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil, entre outros, e também para os bancos privados (COSTA, 2011, p. 25).

Neste sentido, de acordo com o gerente executivo de Responsabilidade Socioambiental do Banco do Brasil, Wagner Siqueira Pinto, as políticas do banco devem estar em acordo com as diretrizes da ISO 26000, no qual o banco faz jus a um sistema de dados que informa “se a organização ou cliente que pleiteia algum financiamento tem problemas na justiça em razão de colaborar com o trabalho escravo ou que apresente riscos ambientais” (ECODESENVOLVIMENTO, 2010).

Acrescenta ainda o gerente que "nossos analistas sabem o que é necessário em termos de incrementos para financiamentos desse ou daquele empreendimento, de acordo com a lei federal e também local. Também apresentamos um questionário de avaliação socioambiental para empresas e grandes clientes" (ECODESENVOLVIMENTO, 2010).

### 2.3.7 . Indicadores Empresariais

Serão aqui abordados alguns dos indicadores empresariais comumente utilizados pelos bancos, tais como: a) *Global Reporting Initiative* (GRI); b) Instituto Ethos; c) Indicadores de Bolsas de Valores; d) Indicadores do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Empresariais (IBASE).

Antes, no entanto, cabe fazer breves considerações acerca do conceito, classificação e exemplos dos indicadores.

Assim, para buscar um conceito de Indicador, Weterings o descreve como um “parâmetro ou valor derivado de parâmetros, que aponta ou fornece

informação sobre o estado do fenômeno, meio ou área com uma significância estendida maior que a obtida diretamente pela observação das propriedades” (WETERINGS, 1994 *apud* AMARAL, 2003, p. 16).

Para a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) indicador é um parâmetro, ou valor derivado de parâmetros, que indica, fornece informações ou descreve o estado de um fenômeno área/ambiente, com maior significado que aquele apenas relacionado diretamente ao seu valor quantitativo”. Segundo a *European Environment Agency* (EEA) define os indicadores como sendo “uma medida, geralmente quantitativa, que pode ser usada para ilustrar e comunicar um conjunto de fenômenos complexos de uma forma simples, incluindo tendências e progressos ao longo do tempo.

Geralmente os indicadores podem ser descritivos ou normativos, que segundo AMARAL (2003, p. 16) “os indicadores descritivos refletem as condições reais, como o estado do meio ambiente ou a pressão sobre o meio ambiente. Os indicadores normativos medem as distâncias entre as condições reais e as de referência, ou compara as condições reais com as condições de referência.

Outra forma de classificar é distinguir os indicadores em ‘sistema de indicadores’, os chamados “*dashboards*”, e o ‘Índice sintético’. Por sistema de indicadores entendem-se aqueles que trazem os dados brutos, a matéria prima para que outros índices agregados (índice sintético) sejam criados. Assim o índice sintético é a agregação de diferentes indicadores, podendo ser o conjunto que leve em consideração o aspecto social, ambiental e econômico ao mesmo tempo (VEIGA, 2007, p. 2).

Quanto aos indicadores gerais de desenvolvimento sustentável, entidades como o Banco Mundial, através do “*World Development Report*” e a OCDE, e a ONU, na sua “Estrutura e Metodologia para criação de Indicadores de desenvolvimento Sustentável”, trazem uma lista de indicadores sociais e ambientais composta por 134 indicadores gerais (UNCSD, 1996 *apud* AMARAL, 2003, p. 16).

Em 1992, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável criou o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) “que leva em consideração, indicadores de renda e qualidade de vida, como alfabetização, expectativa de vida e ingestão de calorias” (AMARAL, 2003, p. 33).

Um indicador econômico conhecido é o Produto Interno Bruto (PIB), que atualmente também tem se falado no PIB verde, que avalia não apenas a

geração de riquezas de um país, mas também o custo ambiental e social que aquela produção gerou (VIALLI, 2009).

No Brasil o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) traz importantes indicadores nos temas de população, saúde, educação, atividade econômica, renda, patrimônio, uso do tempo, segurança pública, mobilidade social e cultura.

Há indicadores de sustentabilidade do Pnuma/MMA/Ibama, do GeoBrasil, que, semelhantes aos indicadores do IBGE, servem como base de dados, matéria prima, para elaboração de outros indicadores (são os sistemas de indicadores) (VEIGA, 2007, p. 2).

Na área de sustentabilidade empresarial, destaca-se o *Dow Jones e Sustainability Asset Management* e o *Global Reporting Initiative* (GRI). No Brasil, destacam-se como indicadores de responsabilidade empresarial propriamente ditos, os Indicadores Ethos de Responsabilidade Social; os Indicadores de Sustentabilidade Empresarial BOVESPA (ISE) e os Indicadores do IBASE.

Na área ambiental o Índice Planeta Vivo, a Pegada Ecológica, o *Environmental Sustainability Index* (ESI) e o *Environmental Performance Index* (EPI) são os que mas tem visibilidade internacional, sobretudo, por terem sido criados por renomadas instituições internacionais no tema (VEIGA, 2007, p. 5).

#### **a) *Global Reporting Initiative* (GRI)**

Lançado em 1997, a GRI tem por objetivo fornecer uma guia que busque trazer maior rigor e aplicabilidade aos relatórios de sustentabilidade, sendo elaborada por uma organização não-governamental a *Coalition for Environmentally Responsible Economies* (CERES) e pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) (VENTURA, 2005, p. 119-120).

Contou também com a colaboração de representantes da indústria, grupos ativistas, órgãos contábeis, organizações de investidores e de sindicatos, entre outros, no sentido de buscar um padrão de relatório universal e consensual (VENTURA, 2005, p. 120).

Suas diretrizes são utilizadas de modo voluntário pelas instituições que buscam elaborar relatórios que incorporem variáveis econômicas, ambientais e sociais em seus produtos e serviços (VENTURA, 2005, p. 120).

## **b) Instituto Ethos**

O Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social foi fundado em 1998 e trata-se de uma OSCIP, cuja missão é auxiliar as empresas a gerir negócios voltados à responsabilidade social.

O instituto conta com seus próprios indicadores sociais, denominados indicadores ethos de responsabilidade social que permite a autoavaliação do desempenho geral das empresas, podendo estas escolher o tipo de questionário que pretendem responder de acordo com o porte de sua instituição, se grande, média, micro ou pequena empresa.

Assim que aplicado, a empresa recebe um relatório, uma espécie de diagnóstico comparativo que utiliza-se de diversas ferramentas já reconhecidas no setor de responsabilidade social, quais sejam, “norma ABNT, NBR ISO 26000, Diretrizes da *Global Reporting Initiative* (GRI), Metas do Milênio, Pacto Global e a Norma SA8000” (INSTITUTO ETHOS, 2012 a).

Tal diagnóstico diz respeito ao atual estágio de responsabilidade social da empresa e os questionários são diferentes para o setor do mercado, tendo um específico para o setor financeiro que conta com a parceria da Federação Brasileira dos Bancos (FEBRABAN) (INSTITUTO ETHOS, 2012 b).

Dentre as 1.473 empresas associadas, 11 delas são empresas bancárias, são elas: Banco do Nordeste do Brasil S.A.; Banco do Brasil; Banco Fidis; Tribanco; Bradesco; HSBC; Itaú; Banco Panamericano S.A. (Grupo Sílvio Santos); Banco Safra; Bicbanco; Banco Votorantim S.A.; Unibanco (INSTITUTO ETHOS, 2012c).

## **c) Indicadores de Bolsas de Valores**

O índice Dow Jones de Sustentabilidade foi lançado em 1999 pela *Dow Jones e Sustainability Asset Management* (SAM), gestadora de recursos da Suíça, para funcionar como instrumento de orientação das políticas de investimento de empresas e de acionistas na compra de ações ou cotas de fundos de investimentos. Segundo a Fundação Getúlio Vargas “as empresas que planejam a médio e longo prazo passaram a buscar um diferencial para alcançar novos mercados nos países industrializados” (FGV, 2009, p. 88).

Até outubro de 2003 apenas quatro empresas brasileiras conseguiram alcançar os mais de 30 itens avaliados para compor o ranking, o banco Itaú *Holding* Financeira, Itaúsa Investimentos, Companhia Energética de Minas Gerais e EMBRAER. Atualmente fazem parte do índice o Banco Bradesco, Cemig, o Banco Itaú, Unibanco, Itaúsa, Petrobrás, Redecard e Fibri (resultado da união da Aracruz Celulose com a Votorantim Celulose e Papel) (CHAVES, 2010).

Em 2005 foi lançado no Brasil o Índice de Sustentabilidade Bovespa. Trata-se de uma “ferramenta para análise comparativa da performance das empresas listadas na BM&FBOVESPA sob o aspecto da sustentabilidade corporativa, baseada em eficiência econômica, equilíbrio ambiental, justiça social e governança corporativa” (BM&F BOVESPA, 2012a).

Originariamente foi financiado pela *International Finance Corporation* (IFC), e seu desempenho metodológico é submetido para avaliação no Centro de Estudos em Sustentabilidade (GVces) da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (BM&F BOVESPA, 2012a).

No ano de 2012 “foram convidadas para participar da nova carteira as 182 companhias que detêm as 200 ações mais líquidas da Bolsa. Deste total, 54 responderam o questionário de avaliação, desenvolvido pelo Centro de Estudos em Sustentabilidade (GVces) da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas<sup>22</sup> (FGV-EAESP)” (BM&F BOVESPA, 2012b).

Dentre elas destacam-se o BicBanco, Banco do Brasil, Bradesco, Itaú-Unibanco, Redecard, Santander, Sul América, onde o BicBanco e o Banco do Brasil permitiram a divulgação pública das respostas dos questionários (BM&F BOVESPA, 2012b).

---

<sup>22</sup> O resultado do questionário de 2012 apontou os seguintes dados:

- 100% das companhias possuem compromisso com o desenvolvimento sustentável formalmente inserido em suas estratégias;
- 92% mantêm programa de sensibilização e educação sobre o tema;
- 92% aderiram formal e publicamente a compromissos voluntários amplamente legitimados, relacionados ao desenvolvimento sustentável, comprometendo todas as suas unidades, subsidiárias ou controladas;
- 90% possuem Comitê de Sustentabilidade ou de Responsabilidade Empresarial formalmente estabelecido;
- 87% possuem diretoria que se reporta diretamente à alta direção da companhia (primeiro escalão) com atribuição de tratar questões relativas à sustentabilidade;
- 84% buscam identificar os temas mais relevantes relativos à sustentabilidade, por meio de um processo estruturado de verificação de seus impactos econômicos, ambientais e sociais significativos, conduzido com participação das principais partes interessadas;
- 100% publicaram Relatório de Sustentabilidade no último ano;
- 90% utilizam as diretrizes da GRI como referência para a elaboração do relatório (BM&F BOVESPA, 2012b).

#### **d) Indicadores do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Empresariais (IBASE)**

Criado em 1981 como uma Organização da Sociedade Civil que teve como um de seus fundadores o sociólogo Hebert de Souza, o Betinho, tem como objetivo buscar fomentar uma democracia mais participativa e uma cidadania ativa (IBASE, 2012).

Atualmente o instituto estimula o exercício de responsabilidade social e para tanto criaram indicadores relacionados ao tema de meio ambiente, exercício da cidadania empresarial e indicadores sociais que levam em consideração fatores como alimentação, encargos sociais compulsórios, previdência privada, saúde, segurança e medicina do trabalho, educação, cultura, capacitação e desenvolvimento profissional, participação nos lucros e resultados (ESTIGARA, PEREIRA, LEWIS, 2009, p. 37).

Quanto à cidadania empresarial os indicadores medem “a relação entre a maior e menor remuneração da empresa, o número total de acidentes de trabalho, os projetos sociais e ambientais desenvolvidos pela empresa, os padrões de segurança e salubridade no ambiente de trabalho, a previdência privada, a participação nos lucros e resultados, os padrões éticos e de responsabilidade social e ambiental adotados na seleção de fornecedores, a participação dos empregados em programas de trabalho voluntário (ESTIGARA, PEREIRA, LEWIS, 2009, p. 37-38).

Cabe notar, como já visto no item a respeito do Balanço Social, que a maioria dos bancos nacionais, motivados pela campanha de combate a fome do Betinho, tomaram como modelo os indicadores do IBASE para elaboração de seus balanços sociais.

#### **2.3.8 . Experiências de Bancos Nacionais e Internacionais**

O Banco Tríodos, fundado em 1980 na Holanda, busca firmar seus objetivos nos planos éticos, sociais e financeiros. A sua missão consiste em oferecer serviços e produtos com foco na sustentabilidade, desenvolver produtos inovadores e estimular o debate público para formação de opinião. Além disso, trata-se de um grande grupo com 350 controladores distribuídos na Holanda, Grã-Bretanha e

Espanha, que realiza produtos e serviços típicos de banco de investimentos, tanto para pessoas físicas como jurídicas (MATTAROZZI; TRUNKL, 2007, p. 23).

Dentre as práticas que o referido banco atua, cabe salientar sua política de desenvolvimento sustentável, o qual “possui estratégia de investir somente em empresas que atendem aos próprios critérios de sustentabilidade do banco e que buscam a valorização de longo prazo em harmonia com a sociedade e meio ambiente”; analisa se as empresas cumprem sete critérios, são eles: herança cultural, proteção à fauna, ecossistemas, direitos humanos, recursos naturais, classe social e saúde; “elabora o *rating* sustentabilidade, divulgando o seu desempenho em comparação com os pares do mesmo setor”; exclui o investimento em empresas que utilizam: peles de animais, jogos de azar, energia nuclear, produtos químicos perigosos, pornografia, tabaco e armamentos; exclui setores que não atende aos padrões mínimos de proteção aos animais (agropecuárias); que apresentam corrupção; que utilizam cobaias de forma ilegal; que violam a legislação e direitos humanos, entre outros casos (MATTAROZZI; TRUNKL, 2007, p. 34-43).

Destaque também para a sua política de recursos humanos, que busca “direcionar recursos para a capacitação, treinamento, motivação e compensação de todos os funcionários para garantir a efetiva implementação da estratégia de sustentabilidade”, só para ter exemplo, dos anos de 2002-2006, o banco investiu uma média anual de US\$ 1.300 por funcionário em tempo integral (MATTAROZZI; TRUNKL, 2007, p. 47).

No caso do Brasil, o Banco Bradesco, em 2007, um dos bancos signatários dos Princípios do Equador, lançou seu programa Banco do Planeta, mas antes disso, em 2005, criou o Comitê de Responsabilidade Socioambiental, que tem por objetivo “fomentar estratégias corporativas conciliando desenvolvimento econômico com responsabilidade socioambiental”, que incluem “estabelecer competências para atuar na área de riscos socioambientais, entendidos, pelo banco, como violações dos direitos humanos ou danos ao meio ambiente (MATTAROZZI; TRUNKL, 2007, p. 43).

O Banco Real, por sua vez, “foi o primeiro banco no país a adotar critérios socioambientais na concessão de empréstimos, no início dos anos 2000.” E, segundo o banco, “há uma frequente coincidência entre problemas socioambientais e problemas financeiros. A empresa que cuida do bem-estar de seus funcionários e do meio ambiente costuma ter uma gestão mais eficiente e, portanto, mais chances

de honrar seus empréstimos” (MATTAROZZI; TRUNKL, 2007, p. 45).

Outras ações do referido banco que ganham destaque é a concessão de microcrédito para obras da construção civil que promovam a sustentabilidade; a criação do fundo Ethical em 2001 para investimentos em projetos com boas práticas sociais e ambientais comprovadas; a criação em 2006 de um Conselho de Sustentabilidade, entre outras medidas (MATTAROZZI; TRUNKL, 2007, p. 46).

Um dado interessante, é que no período entre 2004-2007, o banco Real aumentou seus ativos de R\$ 61,6 bilhões para R\$ 159,5 bilhões, evoluindo seu patrimônio de 17% para 25%, o que fez subir do quarto para o terceiro maior banco em ativos totais (MATTAROZZI; TRUNKL, 2007, p. 47).

### **3 APONTAMENTOS FILOSÓFICOS SOBRE VALIDADE E FATICIDADE DAS NORMAS DE RESPONSABILIDADE SOCIOAMBIENTAL E FUNÇÃO SOCIAL**

A função social e a responsabilidade socioambiental dos bancos apresentam diferenças também filosóficas e não apenas jurídicas. Isto será possível verificar a partir do estudo da teoria habermasiana sobre a validade e facticidade das normas, o que pressupõe considerações iniciais sobre a diferença entre sua teoria discursiva da moral e a teoria discursiva do direito.

De modo bastante genérico, a teoria habermasiana após 1992, com a publicação da obra *Validade e Facticidade*, passa a incluir o Direito como instrumento ou meio essencial para busca de efetivação de direitos legítimos, decorrentes da vontade popular (VELASCO, 2003).

No entanto, para que se possa compreender sua teoria discursiva do direito é necessário que antes seja abordada sua teoria discursiva moral. Neste sentido, dentre as várias possibilidades de ser trabalhada a questão da moral na filosofia, Habermas é filiado à corrente da chamada ética normativa deontológica, que tem como fim criar uma ética do discurso, em que o objetivo não está em dizer se uma conduta é certa ou errada, boa ou má, justa ou injusta, mas criar um método de justificação de normas, possibilitando que o seu processo de elaboração seja correto, sem vícios e que permita a participação democrática (BORGES, AGNOL, DUTRA, 2002).

A teoria discursiva moral em Habermas tem como embasamento teórico a tradição crítica da Escola de Frankfurt, e também raízes na teoria da linguagem de Wittgenstein, Austin e Searle. Em Austin, por exemplo, o autor busca compreender a teoria dos atos de fala e atém-se aos atos perlocucionários, que diferentemente de apenas descrever algo, dizer algo ou conduzir a uma ideia, aqueles atos de fala teriam por fim o entendimento mútuo entre os sujeitos, revelando a capacidade humana de usar a linguagem como meio de entendimento e busca de soluções para conflitos (VELASCO, 2003).

Como na comunicação podem ocorrer formas de manipulação entre os sujeitos, o autor entende ser necessário estabelecer o primado da razão comunicativa pela instrumental e, além disso, um procedimento baseado no Princípio U, em que o que passa a ser entendido como universal não diz respeito a valores, fatos ou regras, mas justamente a estrutura ou processo pelo qual serão

estabelecidos e firmados os acordos decorrentes do diálogo, já que àqueles não devem ser imposto, mas dialogados (BASTOS, 2008).

Cabe notar, que tanto na teoria discursiva moral, como na teoria discursiva do direito, a estrutura ou procedimento guardam especial importância, porque é através dele que serão elaboradas as normas a serem seguidas pelos participantes. No entanto, as normas criadas a partir da primeira têm como função estabelecer acordos morais, enquanto que na segunda o autor descreve um processo de construção de normas jurídicas. Neste último processo, que caracteriza sua teoria discursiva do direito, são verificadas duas fases, a primeira é a construção de normas morais, chamada de processo de validação das normas, e a segunda é a transformação destas normas morais em normas jurídicas, pelo processo legislativo ou judiciário, dando facticidade a elas. Fenômeno denominado pelo autor de sistema de eclusas.

Na sua teoria discursiva do direito o Direito passa a ter papel fundamental para construção de direitos válidos e legítimos, através do referido sistema de eclusas.

Antes de explicar tal sistema, cabe uma breve exposição da diferenciação entre dois mundos denominados de um lado mundo sistêmico, composto pela racionalidade estratégica, que tem por base o cálculo de meios para consecução de fins, racionalidade própria da esfera econômica e Estado. Em contraposição ao que foi chamado de mundo da vida, baseada na racionalidade comunicativa e na interação intersubjetiva dos sujeitos que encontram na comunicação meios de auto-entendimento.

Esta separação é meramente acadêmica para fins de compreensão didática, porque na prática há permanente interação entre os dois mundos. O que na verdade importa saber desta diferenciação é compreender que no mundo da vida a lógica das interações está permeada pelo entendimento entre os sujeitos. Aqui estão inseridas as noções de republicanismo, democracia, tendo em vista que as normas criadas buscam trazer os acordos advindos da sociedade civil com vistas ao bem comum, ou seja, normas de cunho moral, que gozam de legitimidade e validade.

Por outro lado, ao ser pensado o mundo sistêmico, composto pelo Estado e poder econômico, há uma predominância da lógica sistêmica, que visa poder e lucro utilizando-se de meios estratégicos para se chegar a um determinado fim. As normas que partem daqui gozam de facticidade, uma vez que contam com o

aparato do Estado, como, por exemplo, os meios coercitivos, para se fazerem valer.

O que Habermas entende é justamente a necessidade de existir normas que atendam a estas duas esferas, porque se de um lado a norma precisa ter legitimidade e refletir a vontade popular, ou seja, ter validade, por outro precisam contar também com certo grau de facticidade, para que ganhem efeito *erga omnes* e maior aplicabilidade social.

Neste sentido que se faz presente o sistema de eclusas que é composto por um centro e uma periferia. O centro é composto por órgãos da administração pública, que incluem judiciário, governo e parlamento. A periferia é composta por formadores de opinião da sociedade civil. Seu funcionamento ocorre na medida em que, as decisões que pretendem legitimidade, devem partir da periferia, passar pelos procedimentos democráticos e do Estado de direito (eclusas) para chegar ao parlamento ou tribunais. O mecanismo depende, portanto, da pressão exercida pela periferia, que busca conferir facticidade às normas morais e válidas (BASTOS, 2008).

Assim, verificam-se dois processos, o primeiro para criação de normas morais e o segundo para que estas se tornem jurídicas. O Direito passa a ser este elemento integrador, que possibilita esta comunicação entre os dois mundos.

Para que, no entanto, as normas morais sejam criadas, o autor teoriza um procedimento universal que permita a criação de normas morais, no qual trabalhará com a teoria de Alexy, no que pese as regras básicas necessárias ao entendimento entre os sujeitos, como: regras de lógica semântica (não contradição); regras de competência e regras do discurso para que não ocorra a coerção entre os sujeitos (BASTOS, 2008).

Além disso, teoriza sobre a necessidade das condições ideais de fala para verificar a validade dos acordos racionais e mensurar o grau de imparcialidade das interações comunicativas, devendo constar: publicidade das deliberações, direitos simétricos entre os participantes e não existência de coação, valendo apenas a força do melhor argumento (VELASCO, 2003, p. 33).

Estas, portanto, seriam as condições universais para o diálogo e busca de consensos através da linguagem, e neste sentido, o resultado das deliberações passa a ser a norma moral válida e legítima, tendo em vista a possibilidade de o procedimento permitir a participação de todos os diretamente

interessados, sujeitando-se cada membro às regras que democraticamente puderam participar da sua elaboração.

No caso da elaboração das normas jurídicas cabe a observância dos procedimentos ocorridos nos tribunais e no parlamento que não compete ao presente esclarecê-los devida a ampla dimensão da matéria, mas que, como já apontado, garantem a facticidade as normas.

Feita tais considerações sobre a validade e facticidade das normas cabe alguns apontamentos sobre a diferença filosófica entre a função e a responsabilidade socioambiental dos bancos.

E dentre os vários assuntos abordados o tema que ganha destaque na atualidade é a questão da concessão de crédito bancário para empresas acusadas de violação aos direitos fundamentais mínimos. Como se pode verificar, o tema está presente tanto no aspecto de sua Função Social, como no de sua Responsabilidade Socioambiental.

Assim, do ponto de vista da Função Social, como já foi visto, a Lei 6.938/1981, que trata da Política Nacional do Meio Ambiente, no art. 14, § 1º prevê a responsabilidade objetiva do poluidor, e no art. 3º, IV trata da responsabilidade solidária que as instituições financeiras teriam como poluidoras indiretas (TOSINI, 2006, p. 88).

Da mesma forma, a Lei 9.605/1998, que trata de crimes ambientais, no art. 2º, dispõe que quem concorre para práticas de crimes previstos nesta lei, na medida de sua culpabilidade, bem como diretores, administradores, gerentes e prepostos de pessoa jurídica, sabendo de conduta criminosa de outrem e nada faz, incide nas penas a estes cominadas (TOSINI, 2006, p. 88).

Além disso, como já visto também, em 2008 entrou em vigor a Resolução 3.545 do Conselho Monetário Nacional (CMN) “que determina que os bancos públicos e privados que operam com crédito rural passem a exigir dos grandes e pequenos produtores da Amazônia a apresentação do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR), de Licença Ambiental e documentos que comprovem a ausência de embargos por desmatamento ilegal” (NINNI, 2011).

Por fim, a Lei 6.938/81, no art. 12, e o Decreto 99.274/1990, no art. 23, estabelecem um requisito que deve ser observado pelos agentes financiadores para a concessão de créditos: “condicionar a aprovação ao licenciamento da atividade e ao cumprimento das normas, critérios e padrões expedidos pelo

CONAMA” (GRIZZI [et. al], 2003, p. 53).

Neste sentido, do ponto de vista da obrigatoriedade jurídica, ou seja, de sua função social a matéria é regulada, e existem mecanismos para coibir tais violações.

No mesmo sentido, do ponto de vista da responsabilidade socioambiental, cuja premissa é a não obrigatoriedade do comportamento, mas a adesão voluntária por parte dos bancos há também diversos documentos internacionais que tratam do assunto, com destaque para o Protocolo Verde, que tem como finalidade promover a variável ambiental como critério na concessão de crédito e benefícios fiscais por parte dos bancos, órgãos e autarquias do governo federal, assinada por todos os bancos públicos federais; e a Declaração Internacional dos Bancos sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da UNEP-FI, órgão que criou os Princípios do Investimento Responsável das Nações Unidas também com adesão dos bancos nacionais.

Quanto aos incentivos fiscais, no Brasil, é atribuição do BACEN regular as taxas de juros que incidem sobre os financiamentos em questões ambientais, assegurando taxas favorecidas a este assunto, tal como dispõe a Lei 4.595/64, no art. 4º, IX.

Assim, o tema da responsabilidade socioambiental, tal como o da função social, também se encontra amplamente inserido no contexto bancário, mas na prática, há ainda diversas denúncias a respeito de financiamento irregulares, sobretudo, no Brasil, no que pese a relação entre financiamentos públicos e a sua vinculação com o desmatamento ilegal e utilização de mão-de-obra escrava.

Apenas para relembrar, o Ministério Público Federal entende que na prática as instituições financeiras não têm exigido os documentos necessários para a realização dos empréstimos, segundo o procurador da República Bruno Valente. Volta-se ao problema das verbas públicas estarem sendo distribuídas e subsidiadas pelo Estado de modo ilegítimo. Nos processos um dos argumentos do MPF reside justamente no fato de que o “dinheiro público de vários Fundos Constitucionais vem financiando diretamente o desmatamento na região amazônica por causa do descontrole do INCRA e das instituições financeiras”. Dados do MPF apontam que no período compreendido entre 1995 a 2009, as instituições financeiras emprestaram mais de R\$ 90 bilhões para financiar as atividades rurais na Amazônia Legal, onde 92% vêm de bancos públicos. E cruzando dados, o Ministério do Meio

Ambiente comparou o grau de desmatamento com o aumento de financiamentos rurais e constatou que, no Pará, por exemplo, entre os anos de 1999 a 2004 a oferta de crédito rural foi crescente e o desmatamento aumentou em 70% na região (NINNI, 2011).

Destas considerações, é possível, deste modo, observar que há um sério problema de validade das normas, ou seja, problemas no aspecto moral, da legitimidade e da pressão social através da formação de uma opinião pública. Isto porque, quanto ao campo da facticidade há leis que regulam a matéria e mecanismos processuais para coibir tais atos, além disso, os bancos se obrigam em seus códigos de ética e regulamentos internos.

No entanto, verifica-se pouca pressão social. Isto porque enquanto no campo da responsabilidade socioambiental de empresas não financeiras, quando sofrem denúncias por utilização de mão-de-obra escrava ou infantil, a repercussão é imediata, tendo que a mesma se retratar e apresentar diversos documentos que demonstrem a regularização da situação sob pena de verem suas ações caírem nas bolsas, além dos boicotes consumeristas. No caso dos bancos a realidade não é a mesma, talvez isto se explique pelos diferentes graus de evolução a que está sujeita a moral, que passa por um processo lento até que atinja a vontade social e forme a opinião pública capaz de impor comportamentos.

Celso Lafer, sobre a comemoração dos 50 anos da Carta da ONU, traz uma análise histórica sobre a evolução dos direitos humanos no plano internacional. De certa forma reconstrói como o processo moral evolui de um sistema maquiavélico-hobbesiano, passando pelo modelo grociano, até chegar ao kantiano.

Assim, comenta que no campo dos direitos humanos a evolução da moral foi gradual. Por exemplo, no século XIX, em nome dos direitos humanos, a Inglaterra passa a combater o tráfico de escravos, que apesar de existir grupos humanistas com preocupações éticas em Londres, esta atuação internacional buscava atender, sobretudo, aos interesses econômicos do país, caracterizando uma atuação hobbesiana-maquiavélica (LAFER, 1994, p. 173).

Outra forma hobbesiano-maquiavélica ocorreu no século XX quando o Tratado de Versalhes cria a Organização Internacional do Trabalho (OIT), que embora importante conquista histórica para os trabalhadores, sua fundação tinha por finalidade inquietar operários do mundo todo contra a Revolução Bolchevista

(LAFER, 1994, p. 173-174).

Outro exemplo, mas agora de caráter grociano, foi a criação da Sociedade das Nações após a Primeira Guerra Mundial, onde existia a finalidade em tutelar as minorias e refugiados com relevante preocupação na defesa de direitos humanos. Mas, a preocupação maior estava em evitar eventuais crises que colocassem em risco a paz internacional (LAFER, 1994, p. 174).

Somente após a Segunda Guerra Mundial que os direitos humanos passam a receber no sistema internacional uma abordagem distinta, “trata-se, à luz do que tinha sido o horror da guerra e o horror do holocausto, da incorporação da ideia kantiana do direito à hospitalidade universal, sem o qual nenhum ser humano pode, diante da soberania estatal, sentir-se à vontade e em caso no mundo” (LAFER, 1994, p. 174-175).

Como exemplo desta nova fase, cita o movimento de descolonização no mundo, a luta contra o racismo e o *apartheid*, onde os países europeus sofreram pressões dos países em desenvolvimento, em nome da autodeterminação dos povos presente no art. 1, para 2º da Carta da ONU (LAFER, 1994, p. 176).

O que podemos verificar da passagem é que trazendo os três modelos com o que vem ocorrendo com os bancos na atualidade, estes apesar de assinarem os diversos princípios de responsabilidade para um financiamento sustentável e adotar certas medidas de controle, ainda trazem um discurso que atende ao modelo maquiavélico, ou em certos casos grociano, afastando-se de uma moral kantiana, em que de fato o comportamento estaria baseado no consenso e busca do bem comum.

Trata-se ainda de um problema de validade no âmbito da própria sociedade, devendo esta pressionar e rediscutir a atuação bancária. Cita Naomi Klein (2009), por exemplo, os financiamentos públicos destinados aos bancos nos momentos de crise. Segundo a autora, o mercado busca o *laissez faire* nos momentos de prosperidade econômica, mas quando as bolhas estouram socorrem-se aos Estados para que salvaguardem suas economias.

Questiona, deste modo, se não estaria mais do que na hora da sociedade poder discutir as condições e a contrapartida destes financiamentos feitos à mega empresas e grupos financeiros, tendo vista, ser a financiadora destes capitais. Nas palavras da autora, “se cada vez mais corporações precisam dos

fundos dos contribuintes para se manter, por que os contribuintes não podem reivindicar algo em troca – como limites de juros em pagamentos executivos ou uma garantia contra perdas de empregos?” (KLEIN, 2009).

Neste sentido, cabe ainda aos formadores de opinião um debate mais contundente sobre a atuação dos bancos na atualidade e trazer para a sociedade civil os meios de atuação contra as violações a direitos fundamentais mínimos promovidas pelas instituições bancárias.

## CONCLUSÃO

O objetivo da pesquisa foi trabalhar com a noção de que, apesar do bancos contarem com um poder sem precedentes na história, inclusive com a capacidade de reduzir a soberania estatal relativizando seu poder de manobra em diversos aspectos, as agências financeiras não estão isentas de regulação estatal e tem suas ações limitadas pela lei, por documentos internacionais e diversos mecanismos que passam a ser criados no sentido de trazer maior sustentabilidade ao setor.

No entanto, com as reformas estatais ocorridas na década 1990 verifica-se uma mudança na natureza jurídica das normas, de impositivas ganham um caráter indutivo, que incentiva comportamentos.

Neste sentido, o trabalho buscou diferenciar as normas relativas à função social dos bancos, cuja premissa é a imposição de comportamentos, criadas a partir de um modelo que antecedeu as referidas reformas estatais, das normas relativas à responsabilidade socioambiental dos bancos, que passam a contar com natureza diversa, mais propensas a livre adesão.

Para tanto, buscou-se identificar o contexto das reformas estatais, o reflexo nas políticas monetárias, o contexto da globalização econômica, dentre outros temas que contribuíram para a compreensão do tema central. Deste modo, foi possível chegar as seguintes conclusões:

- Quanto ao processo de globalização:

- 1) A década de 1990 assiste à transformações marcantes em decorrência do processo de globalização. Passa-se a falar em um novo ciclo do capitalismo, marcado pela internacionalização da economia, decorrente, sobretudo, da evolução tecnológica; da financeirização da economia; da transformação da empresa fordista em empresas supranacionais; da ocorrência de culturas mundializadas; da afirmação de organismos multilaterais que ajudam na organização e coordenação de ação internacional dos Estados; dos fluxos migratórios; da integração de blocos econômicos; da disseminação dos direitos humanos; da emergência da *lex mercatoria* de cunho privado; e da expansão de mecanismos do direito internacional.
- 2) Dentre as transformações citadas, ganha relevo a financeirização da economia. Esta se deu pelo processo de integração dos mercados financeiros que passaram a

desconhecer fronteiras e poderes nacionais assumindo a forma de redes articuladas de fluxos financeiros desterritorializados, que operam ininterruptamente, em tempo real.

3) Observa-se ainda outra consequência da globalização, a fragmentação social e emergência de grupos de interesse, que passam a reivindicar do Estado direitos específicos, com o agravante do Estado não possuir recursos para financiar todos eles. Desse modo, nas décadas de 1980 e 1990, a ideia de governabilidade ganha espaço e passa a ser definida como o conjunto de reformas estatais que deveriam estar centradas na eficácia das políticas públicas, efetividade de suas medidas, redução da inflação legislativa, combate a ingovernabilidade sistêmica, reformas do estado keynesiano e intervencionista.

4) O que tem-se revelado deste quadro, portanto, é o rompimento com a homogeneidade social do Estado moderno, sua escassez de recursos, o fim da divisão público-privado, a privatização de empresas públicas, a criação de espaços publicizados, a limitação do poder decisório do Estado e a criação de diferentes ordens normativas.

- Quanto ao Sistema Financeiro Nacional, a política monetária, a regulação bancária e o sistema de concessão de créditos:

1) O SFN é um conjunto de órgãos criado a partir da Lei 4.595/1964, integrado pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), Banco Central (BACEN), Banco do Brasil, Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e demais instituições financeiras públicas, e um sistema financeiro privado, composto pelas instituições financeiras públicas não-federais e demais instituições financeiras públicas e privadas.<sup>23</sup>

2) Apesar de não ter sido observadas mudanças estruturais desde sua criação, as transformações a que o Estado esteve sujeito na década de 1990 influenciaram sua política econômica. De forma bastante sintética, há duas grandes importantes correntes econômicas: a fiscalista, defendida por Keynes que se afirma em políticas intervencionistas, no qual a política econômica deve levar em consideração a ocupação de desempregados e restituir sua capacidade de consumo, enquanto que

---

<sup>23</sup> As instituições financeiras públicas federais são “órgãos auxiliares da execução da política de crédito do Governo Federal”, e são reguladas pelo CMN. Assim, os bancos públicos federais são: a Caixa Econômica Federal, o Banco do Brasil, o BNDES, o Banco do Nordeste S/A e o Banco da Amazônia.

a corrente monetarista, defendida por Friedman, se identifica mais com uma postura liberal.

3) Segundo Antony Giddens este clássico debate bipolar entre liberais e keynesianos, a partir das reformas do Estado e aparecimento de uma nova proposta da social democracia, resta superado pelo programa de governo da terceira via. No Brasil um dos seus defensores foi Luiz Carlos Bresser Pereira, ex-ministro da Reforma do Estado no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998).

4) O principal órgão normativo do Sistema Financeiro Nacional é o Conselho Monetário Nacional (CMN) que conjuntamente com o Banco Central (BACEN) e a sua secretaria executiva constitui as principais fontes de produção normativa sobre a regulação bancária .

5) Assim, a partir da década de 1980, com a necessidade de combate à inflação o governo passou a adotar medidas que passaram a ser decisivas na configuração da economia nacional, e a partir da Medida Provisória 542 de 30/06/1994, responsável em criar o Plano Real, foi editada a Lei 9.069/1995, no qual o CMN passou a ser composto por três membros: o Ministro da Fazenda; do Planejamento e Orçamento e o Presidente do Banco Central, reduzindo o grau de autonomia do órgão frente às políticas governamentais. Com o advento da Lei 9.649/1998 o CMN foi integrado ao Ministério da Fazenda.

6) Tal como o CMN, o BACEN teve suas funções alteradas com o Plano Real. A partir de então o presidente do BACEN passa a ser obrigado a prestar contas para o Presidente da República e aos presidentes das duas casas do Congresso Nacional, por meio do Ministro da Fazenda. Além disso, a autarquia passa a ser uma secretaria executiva do CMN, e passa a ter competência para formular política monetária.

7) A maior ou menor autonomia dada ao BACEN abre, novamente, um leque de discussão entre monetaristas e keynesianos. Os monetaristas defendem que cabe ao governo a preocupação com a economia real, de modo que o banco central poderia atuar com total independência, tendo como único objetivo obter a estabilidade de preços através do controle da oferta da moeda. Acusam os keynesianos de terem dado aos bancos centrais a função de financiar os governos e subordinar a política monetária à gestão da dívida pública, ocasionando inflação e desemprego. Antonio Avelã José Nunes irá traçar os principais argumentos dos que defendem maior autonomia do órgão: a) as decisões políticas monetárias não devem

estar submetidas a interesses eleitorais; b) evita a inflação crônica; c) os políticos não possuem competência técnica para tratar de política monetária; d) os governantes não precisariam pagar o preço político por ocorrência de política monetária impopular.

Já os argumentos contrários a autonomia, portanto, defendidos pelos keynesianos são: a) por se tratar de uma nação democrática não seria adequado que um grupo de técnicos não eleitos controlassem decisões que afetarão milhares de pessoas; b) amputar do Estado o poder sobre a política econômica seria amputar também parte de sua soberania; c) os parlamentos e governos são politicamente responsabilizados pelo o que ocorre no país, e portanto não poderiam restar impedidos de definir uma política global coerente, nem seria adequado que os órgãos de poder político ficasse submetido ao poder do banco central; d) não seria adequado afastar dos governos a responsabilidade sobre as políticas monetárias sob o risco de serem desvirtuadas em suas finalidades públicas; e) somado a este último fator interesses particulares poderiam se sobrepor aos interesses da coletividade; f) uma elite de técnicos no poder retiraria as vicissitudes eleitorais; g) a propalada autonomia não foi capaz de evitar severas crises, como a dos anos 1930.

8) O reflexo destas discussões podem ser verificados nas políticas de crédito realizadas após as reformas de 1990. Assim, em 1994 o Plano Real é implementado, e as reformas ocorridas neste período na área financeira tiveram a finalidade de fortalecer e reestruturar o sistema financeiro nacional, tornando-se essenciais para a estabilização da economia. Tais reformas foram implantadas pelo Banco Central em agosto de 1994, por meio da Resolução 2.099. O objetivo era conter a inflação, e medidas foram tomadas, como estabelecer um fluxo de capital livre especulativo e aplicar as maiores taxas de juros da história. Tais medidas, buscavam adequar as instituições financeiras brasileiras ao Acordo da Basiléia. Um acordo de 1988, na Suíça, que tinha por objetivo criar exigências mínimas de capital, que deveriam ser respeitadas por bancos comerciais, visando amparar as instituições financeiras contra o risco do crédito. Tais reformas permitiram estabilidade econômica e os bancos seriam obrigados a investir na expansão do crédito para suprir as perdas que antes obtinham com receitas inflacionárias, principalmente, para o crédito para o consumo. Para conter, no entanto, um crescimento exagerado do crédito o BACEN utilizou diversas barreiras restritivas. Contudo, o esperado não ocorreu, entre 1994 a 1999 a estabilidade econômica por

si só não foi suficiente para expandir o crédito no Brasil, devido as altas taxas de juros. Assim, em todo governo FHC a concessão de crédito foi inexpressiva e até 2006 o crescimento do crédito se manteve estagnado. Para se ter noção, a concessão de crédito realizada no Brasil em relação ao seu Produto Interno Bruto (PIB) era inferior a quase a maioria dos países em desenvolvimento e menor que de todos os países desenvolvidos. Em 2003, o SFN concedeu 26% do PIB em créditos livres e direcionados. Se verificada a pesquisa lançada pelo Fundo Monetário Nacional (FMI) é possível comparar este percentual. O Japão, por exemplo, em igual período concedeu 175%, os EUA chegou a 141%, a China disponibilizou 137%. Entre as maiores economias do mundo, o Brasil só superou o México com 13% . Os fatores mais comumente apontados para esta restrição do crédito no Brasil são as elevadas taxas de juros, e o Spread Bancário brasileiro era o maior do mundo em 2003. Somente a partir do governo Lula a política de crédito passa por nova reestruturação e os bancos públicos passam a conceder créditos, sobretudo, para a base da pirâmide, criando linhas de crédito para o consumo e produção. Em 2003, o microcrédito é editado com o objetivo de atender populações de baixa renda.

- Quanto as Reformas Gerencias, Terceira Via, Políticas Indutoras e Análise de Financiamentos Públicos para Empresas denunciadas de Desmatamento e utilização de mão-de-obra escrava:

1) A tarefa dos anos de 1990 foi sem dúvida a reforma do Estado. Enquanto que nos anos 30 aos anos 60 o Estado teve um papel fundamental para o desenvolvimento econômico, a partir da década de 1970, devido ao seu crescimento distorcido e ao processo de globalização, passa-se a falar da crise do Estado que se transformou na principal causa de redução das taxas de crescimento econômico.

2) Tratava-se, antes de tudo, de uma crise do próprio Estado intervencionista. No início dos anos 1980 as distorções nas transferências dos recursos públicos, capturados sobretudo por grupos empresariais e burocratas públicos, somado a ineficiência de empresas públicas, dificuldade de manter a promoção de serviços sociais como saúde e educação, aumento da burocracia estatal, corrupção e nepotismo, levaram à chamada crise fiscal, e em derradeiro crise da dívida externa, onde o Estado via sua poupança tornar-se negativa, perdendo autonomia financeira e dificuldade de financiar políticas públicas. Além disso, existia também uma crise de governança e governabilidade

3) No entanto, se verificado, em resposta à crise surgiram diversas filiações ideológicas dos governos. Bresser Pereira defendia a Reforma gerencial. Neste contexto, surge uma nova forma de Estado, o Estado Social-Liberal que traz certos componentes básicos, tais como: a) a delimitação das funções do Estado, “reduzindo seu tamanho em termos principalmente de pessoal através de programas de privatização, tercerização e publicização”; b) redução do grau de interferência do Estado através de programas de desregulação; c) aumento da governança do Estado ou a sua capacidade em tomar decisões efetivas mediante ajustes fiscais; e d) aumento da governabilidade ou aumento “do poder do governo, graças à existência de instituições políticas que garantam uma melhor intermediação de interesses e tornem mais legítimos e democráticos os governos.

4) Sob o enfoque da chamada Terceira Via é possível também compreender a proposta de uma nova reformulação do Estado. Segundo Anthony Giddens, a expressão Terceira Via não tem um significado por si mesma, mas foi muitas vezes utilizada como a renovação da social-democracia, onde os governos passaram a empenhar esforços para encontrar um caminho que fosse além da esquerda e da direita, ganhando vultos diferentes em cada período e país. No Brasil a repercussão se deu no governo Fernando Henrique Cardoso.

5) A reforma teve como foco descentralizar, delegar autoridade. Fez-se necessário definir com clareza os setores do Estado, como cada um opera e qual seria a modalidade de administração mais adequada para cada um deles. No Estados modernos foi possível identificar quatro setores estratégicos da administração pública, quais sejam: o núcleo estratégico; as atividades exclusivas; a produção de bens e serviços para o mercado; e os serviços não-exclusivos.

6) Dentre estes serviços, destaca-se os serviços não-exclusivos. Aqueles que o Estado provê, mas que podem ser oferecidos pelo setor privado e pelo setor público não-estatal (não-governamental). É compreendido pela educação, saúde, cultura e pesquisa científica. A necessidade é que a administração seja mais que descentralizada, mas também autônoma, pois a sociedade civil dividirá com o governo as tarefas de controle. Bresser Pereira elenca três possibilidades com relação aos serviços não-exclusivos: 1) podem ficar sob o controle do Estado, 2) podem ser privatizados, e 3) podem ser financiados ou subsidiados pelo Estado, mas controlados pela sociedade, isto é, serem convertidos em organizações públicas não-estatais”. Entende pela terceira possibilidade, defendida pelos

sociaisdemocratas, onde o Estado é produtor, garantidor de contratos e direitos de propriedade, mas além disso, e sobretudo, é financiador ou subsidiador dos serviços não-exclusivos. Aqui, cabe ressaltar a diferença entre privatização e publicização. Isto porque a privatização torna as empresas estatais em empresas privadas. No entanto, como se pode observar as atividades não-exclusivas do Estado não são consideradas monopólios estatais, porque podem ser realizadas em espaço não estatal, e ao mesmo tempo não se justificam que sejam privadas porque não se voltam para o lucro e são, geralmente, fortemente subsidiadas pelo Estado. Neste contexto, surgem, deste modo, determinadas atividades que não implicam em privatização, mas em publicização, que segundo Bresser Pereira pode ser identificado com um terceiro espaço, entre o público e o privado, chamado propriedade pública não estatal.

7) Feitas as considerações sobre o papel fomentador do Estado, cabe entender como o Estado passa a criar estes subsídios e financiamentos, ou seja, o que são estas normas incentivadoras, indutoras de comportamentos, e como elas se diferenciam das normas punitivas, que obrigam comportamentos. Tal ponto resta importante para compreender, mais a frente, a diferença jurídica entre a Função Social e a Responsabilidade Socioambiental dos Bancos. Assim, ELALI explica que o Estado pode tanto impôr comportamentos como estimulá-los, ou seja, sua intervenção pode ser por direção ou indução. Como exemplo, traz o controle de preços, onde a norma de direção vincula determinada hipótese a certo consequente. No caso de desrespeito à norma diretiva deve haver a aplicação de certa sanção. Já a norma indutora possibilita comportamento diverso sem que haja punição ou a prática de ato ilícito.

8) As normas indutoras são antes de mais nada normas tributárias. No entanto, a tributação não tem como única função arrecadar recursos para o Estado, há também a chamada extrafiscalidade, que passa a ser um mecanismo importante de regulação estatal da atividade privada, tendo em vista que muitas vezes a simples direção de comportamentos passa a ser um mecanismo ineficiente, além de oneroso, sendo imprescindíveis as normas de indução de natureza fiscal para prevenir que certos comportamentos ilícitos não venham a ocorrer.

9) De modo geral as normas indutoras são denominadas incentivos fiscais, que devem observar sempre a redistribuição de rendas e o princípio da destinação pública, devendo conter a necessária vinculação entre a intervenção estatal prevista

no art. 174 e a sua relação com os princípios do art. 170 da CF/88. Tratam-se, portanto, de instrumentos regulatórios do Estado e a sua concessão deve atender à necessidade de serem solucionados os problemas sociais. Seria considerado ilegítimo um incentivo fiscal gerador de maiores desigualdades sociais, não devendo prevalecer a vontade do legislador e dos governos, mas da própria Constituição.

10) A respeito de intervenções estatais ilegítimas, cita-se o caso dos financiamentos públicos para empresas denunciadas de desmatamento e utilização de mão-de-obra escrava. De acordo com o Ministério Público Federal as instituições financeiras não têm exigido os documentos necessários para a realização dos empréstimos, segundo o procurador da República Bruno Valente. Tais financiamentos são feitos na escala de milhões de reais e há inúmeras irregularidades no processo de repasse. Trata-se do problema das verbas públicas estarem sendo distribuídas e subsidiadas pelo Estado de modo ilegítimo. Nos processos um dos argumentos do MPF reside justamente no fato de que o dinheiro público de vários Fundos Constitucionais vem financiando diretamente o desmatamento na região amazônica por causa do descontrole do INCRA e das instituições financeiras. Dados do MPF ainda apontam que no período compreendido entre 1995 a 2009, as instituições financeiras emprestaram mais de R\$ 90 bilhões para financiar as atividades rurais na Amazônia Legal, onde 92% vêm de bancos públicos. Cruzando dados, o Ministério do Meio Ambiente comparou o grau de desmatamento com o aumento de financiamentos rurais e constatou que, no Pará, por exemplo, entre os anos de 1999 a 2004 a oferta de crédito rural foi crescente e o desmatamento aumentou em 70% na região.

- Quanto à diferença conceitual entre Função e Responsabilidade Social, e a atividade bancária como atividade empresarial:

1) A função social da propriedade corresponde a um poder-dever do proprietário, sancionável pela ordem jurídica. Portanto, uma obrigação que acarreta em um direito subjetivo, permitindo que seja acionado o Estado-juiz. Em contrapartida, a Responsabilidade Social não se trata de uma ordem legal, mas corresponde a uma responsabilidade que tem por base a moral, a ética, os valores. Assim, a obrigação que decorre da responsabilidade social é, portanto, ato discricionário do sujeito que à ela se obriga. Não decorre de terceiros ou de vontade de lei.

2) A atividade bancária é um tipo de atividade empresarial. Segundo seu conceito, a

atividade empresarial tem por função facilitar a produção de bens e serviços, abastecendo de recursos monetários e de liquidez os produtores que os necessitam. E banco poderia ser entendido como a empresa que com fundos próprios, ou de terceiros, faz da negociação de crédito sua atividade principal. Já o conceito de empresário, segundo o Código no art. 966, é todo aquele que exerce profissionalmente atividade econômica organizada para a produção ou a circulação de bens e serviços. Portanto, por prestar um serviço o banco realiza uma atividade empresarial.

3) Neste sentido, a legislação aplicável as empresas de modo geral também se aplica aos bancos.

- Quanto a função social dos bancos:

1) Até que a função social se fizesse presente e consolidada em Cartas Constitucionais e leis, os direitos subjetivos, a propriedade privada e a liberdade tiveram que passar por um lento processo histórico. Com o iluminismo o indivíduo passa a ser compreendido como sujeito portador de direitos inatos e o Estado passa a ser um advento *a posteriori*, construído para proteger os referidos direitos pela ordem jurídica, principalmente a liberdade e a propriedade.

2) Bonavides comenta ser a Revolução Francesa, em 1789, um marco do pensamento político moderno, tendo em vista que a formulação de seus princípios filosóficos, como liberdade, igualdade e fraternidade, generalizaram-se para todo corpo social. No entanto, a burguesia ao subir ao poder, deixa de lado a prática da universalidade destes princípios, acarretando na mais profunda contradição do Estado moderno. Verificava-se, por exemplo, que a positivação dos mencionados valores não foi acompanhada de seu benefício comum.

3) No entanto, novas coordenadas trazidas pela história, como a promulgação da Constituição Mexicana de 1917, a Constituição de Weimer em 1919, a crise do modelo liberal em 29, a construção de um Estado Social, e a emergência de Direitos Humanos em 1948, possibilitou que os direitos subjetivos, a propriedade e os limites da pessoa jurídica fossem questionados a partir de uma finalidade social. Passa-se a falar da Função Social da Propriedade, um poder-dever, que significa o exercício de um direito subjetivo, de tal modo que o indivíduo não contrarie o interesse público.

4) No Brasil, a primeira Constituição a tratar de questões sociais foi a de 1934, que constitucionalizou direitos trabalhistas. No entanto, só com a Constituição de 1967,

expressamente, é que foi introduzida a figura da função social em seu art. 157, III. Contudo, como não chegou a influenciar na concepção de propriedade presente no Código Civil de 1916 sua repercussão prática foi muito reduzida. Na Constituição de 1988 ela passa a ter diversas previsões e, além disso, influencia sua instrumentalização no Código Civil de 2002.

5) Mais especificamente que a função social da propriedade, está a Função Social da Empresa, que no direito a divisão da função social pode ser vista a partir de três vertentes, quais sejam, a função social da propriedade, a função social dos contratos e a função social das empresas. Há quem entenda, no entanto, que a função social do contrato faz parte da função social da empresa. Por função social do contrato, o art. 421 do Código Civil é tomado como fundamento jurídico e dispõe que a liberdade de contratar será exercida em razão e nos limites da função social do contrato. Assim, acima da liberdade de contratação entre as partes deve prevalecer interesses coletivos como educação, saúde, transporte, utilização adequada de energia, tutela do meio ambiente, proteção a certos setores produtivos, entre outros, incluindo nesta seara, a tutela a livre concorrência e aos consumidores.

6) Outro tema que ganha destaque é a Lei das Sociedades Anônimas, Lei 6.404/1976, no qual a função social é mencionada em duas oportunidades, no art. 116, § único, que dispõe sobre os deveres do acionista controlador e no 154 que trata da finalidade das atribuições e desvio de poder dos administradores de empresa. O tema é polêmico porque se tem entendido que tanto os administradores, como o acionista controlador devem atingir uma função social, mas não os seus proprietários, acionistas. Isto porque a sociedade anônima possibilitou a separação entre propriedade ativa e passiva.

A ativa corresponde à propriedade de gestão ou produtiva, onde o administrador e controlador são responsáveis em alcançar fins da organização constituída. Tais fins se sobrepõem aos seus interesses individuais devendo observar os padrões definidos pela ordem jurídica, como a função social. Já a propriedade passiva concerne à propriedade de parcela do capital de empresas, ou em outras palavras, ao acionista usufrutuário. Fabiane Bessa, no entanto, faz um crítica a este estrutura ao entender que a empresa, nesta perspectiva foi produto de uma forma liberal e individualista, onde se fez possível a separação dos interesses da companhia e de seus proprietários, “pela criação e objeto social independentes da interferência estatal, representando a liberação do capital privado para a atividade empresarial”.

Ela poderia ser qualificada, entre os seus interessados, como o maior descobrimento da modernidade, por ter conseguido separar a propriedade da riqueza, o que resultou na liberação da responsabilidade pessoal do acionista.

7) Sendo ainda mais específico, há ainda a Função Social dos Bancos. Estes são tidos como empresas, portanto, o que se aplica a elas também se aplica a eles. No entanto, há especificidades para o setor, casos particulares ou polêmicos, que foram aqui tratados de acordo com cada área do direito.

Assim, no a) direito civil um dos grandes avanços jurídicos alcançados na área quanto ao tema da função social foi a positivação de figuras como a responsabilidade objetiva, cláusulas gerais e boa-fé contratual. Quanto ao tema da responsabilidade objetiva sua previsão legal pode ser encontrada no artigo 927, par. único, do Código Civil de 2002, quanto à reparação civil por atos ilícitos que, em conjunto com o Código de Defesa do Consumidor, no art. 14, pode-se entender que as instituições financeiras, como prestadoras de serviços, respondem objetivamente por danos causados a seus clientes. Quanto as cláusulas gerais e boa-fé, elas foram previstas em diversas passagens do CC/2002, e limitam a atividade bancária em diversos aspectos, como pode ser verificado dos artigos: art. 421 que disciplina os contratos; art. 112 que trata da declaração de vontade; art. 113 atinente a interpretação contratual segundo a boa-fé; art. 122 pela necessidade de conformar o negócio jurídico na ordem pública; art. 157 que trata dos desequilíbrios entre as partes; art. 187 que trata do abuso do direito e uso da boa-fé e bons costumes; art. 422 que regula a necessária probidade e boa-fé nos contratos e o art. 423 que trata de dar uma interpretação mais favorável à parte frágil do contrato. Assim, o TJRS entendeu pela declaração de nulidade de contratos bancários contendo cláusulas abusivas, baseando sua decisão nas relação de consumo, de modo a valorizar a boa-fé contratual e a legítima confiança do consumidor ou, mesmo, a afastar a lesividade como fator do desequilíbrio negocial (cf. TJRS – APC 70006842389 – 14ª Câmara Cível – Rel. Des. Roberto Carvalho Fraga – j. 04.12.2003).

b) No direito ambiental, as instituições financeiras podem ser responsabilizadas civilmente por danos ambientais segundo a Lei 6.938/1981, no art. 14, § 1º, que prevê a responsabilidade objetiva do poluidor, tanto no que pese o dever de indenizar, como reparar danos causados ao meio ambiente e terceiros, sendo o Ministério Público legitimado a propôr ação de responsabilidade civil e criminal. A teoria tem respaldo jurídico no art. 3º, IV da Lei 6.938/81, segundo o qual, entende-

se por poluidor “a pessoa física ou jurídica, de direito público e privado, responsável direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental. Da mesma forma, a Lei 9.605/1998, que trata de crimes ambientais, no art. 2º dispõe que quem concorre para práticas de crimes previstos nesta lei, na medida de sua culpabilidade, bem como diretores, administradores, gerentes e prepostos de pessoa jurídica, sabendo de conduta criminosa de outrem e nada faz, incide nas penas a estes cominadas. Por sua vez, a Lei 11.105/2005, no art. 2º, § 4º, determina que as organizações públicas e privadas, nacionais e estrangeiras ou internacionais, financiadoras ou patrocinadoras de atividades relacionadas a manipulação de Organismos Geneticamente Modificados (OGM) deverão certificar-se da idoneidade técnico-científica e da plena adesão dos entes financiados, patrocinados, conveniados ou contratados às normas e mecanismos de salvaguarda previsto nesta lei, devendo exigir o Certificado de Qualidade em Biossegurança sob pena de tornarem-se co-responsáveis pelos eventuais efeitos advindos de seu descumprimento. Já a Lei 6.938/81, no art. 12, e o Decreto 99.274/1990, no art. 23, estabelecem um requisito que deve ser observado pelos agentes financiadores, para a concessão dos mesmos: “condicionar a aprovação ao licenciamento da atividade e ao cumprimento das normas, critérios e padrões expedidos pelo CONAMA”. E por fim, a Lei 7.347/1985, que institui a Ação Civil Pública, autoriza o Ministério Público, bem como outros autores previstos em seu art. 5º, a “acionar o responsável direto, o indireto, ou ambos, por danos causados ao meio ambiente, visando, assim, a reparação de um bem difuso, de titularidade da coletividade. Outro mecanismo processual que pode ser utilizado é a Ação Popular, onde qualquer cidadão está autorizado a propô-la no sentido de anular ato lesivo ao patrimônio público ou a entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, segundo os termos do art. 5º, LXXIII da CF/88.

c) No direito do trabalho um dos temas que ganha destaque ao reportar a idéia de função social diz respeito ao tema da participação dos trabalhadores nos lucros e resultados da empresa (PLR). As Constituições de 1946 e 1967 já dispunham sobre a matéria, e com a Emenda Constitucional de 1969 foi incluído este direito, tendo sua atual previsão no art. 7º, IX da CF/88. A Lei 10.101/2000, no art. 2º, passou a dispôr sobre a participação dos trabalhadores nos lucros e resultados da empresa, devendo ser objeto de negociação entre empregados e empregadores e atender a determinados procedimentos. O setor bancário teve expressiva atuação nos últimos

15 anos, o que levou a PRL a torna-se tema obrigatório nas negociações coletivas. A guisa de exemplo, o Jornal Estado de São Paulo divulgou uma matéria no ano de 2011, no qual apenas três categorias de trabalhadores, bancários, petroleiros e metalúrgicos, injetaram na economia pelo menos R\$ 6 bilhões a título de PLR, sendo tal valor calculado tendo como base o crescimento de 30% no lucro dos seis maiores bancos no exercício de 2010 (Itaú Unibanco, Banco do Brasil, Bradesco, Caixa, Santander e HSBC, segundo dados da Confederação Nacional dos Trabalhadores do Ramo Financeiro – Contraf), o resultado de R\$ 35,189 bilhões da Petrobrás, de acordo com a Federação Única dos Petroleiros (FUP), além de acordos fechados com montadoras. Segundo o presidente da Contraf, Carlos Cordeiro, só o setor bancário em 2010 injetou na economia R\$ 3,5 bilhões em PLR, extrapolando o percentual de crescimento do lucro das maiores instituições para todo o setor, os bancários poderão receber agora até R\$ 4,55 bilhões.

d) Quanto ao direito tributário este foi abordado no capítulo IV que trata da matéria relativa aos incentivos fiscais que os bancos podem fazer uso para a consecução de sua responsabilidade socioambiental.

e) No direito penal destaque para a responsabilização da pessoa jurídica no Setor Bancário; os Diplomas Internacionais que dispõem sobre a responsabilidade penal de instituições financeiras e a responsabilidade criminal dos bancos segundo o CDC. Assim, no Brasil, as questões ambientais, a Lei 9.605/1998 permite a responsabilidade penal das pessoas jurídicas, no entanto, há a necessidade de um enfrentamento desta questão no tema de crimes econômicos-financeiros. Quanto ao crimes contra o sistema financeiro, a Lei 7.492/1986, no art. 25, “estabelece a responsabilidade penal do controlador e dos administradores de instituição financeiras, assim considerados seus diretores e gerentes, independentemente de contribuírem para o ato criminoso. O seu parágrafo único acrescenta que o interventor, o liquidante ou o síndico são equiparados aos administradores de instituição financeira”. Há diversas críticas sobre esta lei, uma delas é de Manuel Pedro Pimental, citado por Sanctis, segundo o qual, no Brasil, é vigente o postulado da responsabilidade subjetiva, de modo que não haveria como punir a pessoa jurídica. No entanto, a mencionada lei tratou de estabelecer a responsabilidade objetiva, atendendo ao que já propugnava a Lei 4.594/1964, que criou o Conselho Monetário Nacional. Nestes termos, a responsabilidade objetiva pode ser assim ser verificada da leitura de seu art. 44, § 7º: “quaisquer pessoas físicas ou jurídicas que

atuem como instituição financeira, sem estar devidamente autorizada pelo Banco Central da República do Brasil, ficam sujeitas à multa referida neste artigo e detenção de 1(um) a 2 (dois) anos, ficando a esta sujeitos, quando pessoa jurídica, seus diretores e administradores”. Do mesmo modo, a Lei 4.728/1965, no art. 73, § 2º, estabelece a responsabilidade objetiva nos crimes de ação pública, em que a responsabilidade da corporação irá recair sobre os seus diretores. Outra tratativa em seara penal é a possibilidade dos Bancos poderem responder criminalmente por contrariarem o Código de Defesa do Consumidor, lei 8.078/1990. Isto porque, a Súmula 297 do STJ e o STF em julho de 2006 passaram a decidir que o referido código é aplicável às relações bancárias. Desde então, os Bancos passam a ter responsabilidade criminal, para certos casos, quando não atentos ao CDC. Por exemplo, o gerente de banco, ao omitir do cliente que um título de capitalização pode ser resgatado integralmente ao final da aplicação está incorrendo no art. 66 do CDC que prevê a pena de detenção de 1(um) a 3 (três) anos e multa. O banco também responde pela chamada venda casada, prevista pela Lei 8.137/1990, art. 7º, IV, “c”, entendida como “fraudar preços por meio de junção de bens e serviços, comumente oferecidos à venda em separado” que pode levar à detenção de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, ou multa.

f) Quanto ao CDC, diversos dispositivos já foram analisados ao longo deste trabalho e não cabe repeti-los, cabe apenas ressaltar que após a edição da Súmula 297 do STJ em maio de 2004 tornou-se pacífico o entendimento de que as instituições financeiras estão sujeitas as disposições do Código de Defesa do Consumidor.

g) No direito administrativo o tema que ganha relevo é a questão da fiscalização bancária. A fiscalização bancária consiste tanto na atuação do Estado em verificar se as instituições financeiras cumprem as regras previstas na regulação prudencial, como também verificar a saúde financeira das mesmas. Cabe ao Banco Central o poder de fiscalização e aplicação das penalidades previstas segundo dispõe o texto expresso da Lei 4.595/1964, em seu art. 10, IX. Assunto que gera polêmica, a ser tratado com maior detalhe no ponto relativo ao direito concorrencial, diz respeito à previsão do art. 18, § 2º quando estabelece que no exercício da fiscalização o Banco Central regulará as condições de concorrência entre as instituições financeiras, coibindo abusos através de aplicação de pena. No entanto, tal dispositivo entra em confronto com as atribuições do CADE. Cumpre observar ainda que a fiscalização bancária se orienta também pelas regras constantes no Manual

da Supervisão publicado pelo Banco Central, o manual não se constitui em documento formal, mas possibilita aos supervisores o contato com os principais objetivos do Banco Central, como também o contato com os procedimentos que devem ser observados. Acrescenta-se por fim, que a fiscalização do Banco Central não se limita somente às instituições financeiras, mas a um conjunto de atividades que com o tempo passaram a ser qualificadas como atividades financeiras.

h) Quanto ao direito concorrencial o tema mais relevante diz respeito sobre qual órgão tem a competência para tratar de assuntos relativos à concorrência no setor financeiro. Isto porque com a reforma do Estado e implementação de novas formas de regulação, o Banco Central, segundo a Lei 4.595/1964 em seu art. 18, § 2º, recebeu a competência em autorizar que as instituições financeiras possam ser transformadas, fundidas, incorporadas ou acampadas. Além disso, recebeu poder quanto as suas competências fiscalizatórias. No entanto, a Lei Antitruste no Brasil, no art. 15 da Lei 8.884/1994, estabelece que não exclua da apreciação pelo CADE qualquer atividade econômica que diga respeito à defesa da concorrência. A situação é polêmica e está longe de ser pacífica, mas analisando um caso prático o que pode ser observado na operação de aquisição do Banco BCN S/A pelo Banco Bradesco S/A foi a prevalência do Banco Central em detrimento do CADE. Tendo em vista que, apesar do CADE ter sido contrário a aprovação da operação concedida pelo BACEN, alegando que deveria antes passar por seu exame, em primeira instância a sentença datada de 14.07.2003 entendeu que a Lei 4.595/1965 é dotada de especialidade e que, portanto, prevalente sobre a Lei Antitruste. A discussão ainda está longe de consenso, mas por derradeiro cumpre dizer, como entende Helly Lopes Meirelles, que apesar da coincidente outorga de competência atribuída pelas legislações caberia esta regulação concorrencial ao Banco Central apenas quando relativo a determinados assuntos que irão impactar a política monetária nacional, sendo o CADE responsável pelos demais assuntos.

- Quanto à responsabilidade socioambiental dos bancos:

1) Apesar de não se tratar de um conceito novo, a Responsabilidade Socioambiental da Empresa ainda está longe de ter alcançado consenso a respeito de seu significado e limite. Há, na realidade, diversas correntes teóricas, que segundo Kreitlon a produção acadêmica pode ser dividida em três abordagens: a primeira denominada ética normativa, cuja visão é amparada na responsabilidade moral,

onde o comportamento empresarial deve ter por fim o bem comum, independentemente dos resultados. A segunda chamada de social contratual, que entende a empresa e a sociedade como um rede de interesses e relações, baseada na disputa de poder e pela busca de legitimidade e acordos. E por fim, a terceira, denominada gerencial estratégica, visa compreender o comportamento ético das empresas a partir da vantagem competitiva gerada, cujo foco é o comportamento instrumental das empresas.

2) Há também diferentes denominações sobre o tema. De acordo com Patrícia Almeida Ashley é possível o conceito ser tratado como Responsabilidade Social Corporativa, Retitude Social Corporativa ou Responsividade Social Corporativa, cada qual utilizado em épocas distintas e com variações de significado. No caso do presente trabalho será utilizado o termo Responsabilidade Socioambiental da Empresa que apesar de se tratar de outro tema controverso, o objetivo no momento é apenas fixar um termo que trate de questões tanto em âmbito social, como ambiental, já que tanto as legislações, como os documentos firmados no âmbito social, a serem estudados neste capítulo, tratam da referida responsabilidade em ambos setores.

3) O clássico livro de Howard Bowen “Responsabilidades Sociais do Homem de Negócios” de 1953, é apontado como a obra pioneira sobre o tema da responsabilidade social da empresa. Sua obra tinha como base a ética cristã e o contexto social norte-americano nos anos 1950. Entre os anos de 1960 e 1980 é possível observar o aumento do poder dos grandes conglomerados e empresas multinacionais, cuja marca foi a separação da propriedade de um lado e seus diretores e dirigentes do outro, através do aparecimento das sociedades anônimas. Nos anos 1970 surgem novas teorias organizacionais que buscam relacionar a empresa com aspectos morais. O conceito, neste momento, ganha maior identidade e começa a desvincular-se da noção de filantropia. Na década de 1980, com o advento da crise internacional e aparecimento de teorias neoliberais, onde o modelo do Estado intervencionista, como já estudado, entra em declínio, e além disso, nos anos 1990, com o fim da Guerra Fria e o fenômeno da globalização econômica e financeira, faz com que a configuração empresarial também se modifique, que passa a estar estruturada em redes corporativas transnacionais de ramificações complexas. Tem-se ainda a integração dos mercados financeiros e de capital. Como resultado destas alterações, em todo o mundo passou-se a falar no aumento de

problemas sociais e ambientais, cujos temas passam a ser amplamente debatidos, inserindo-se, neste contexto, o aparecimento do conceito de desenvolvimento sustentável. Um dos marcos históricos, sempre citado pela doutrina, foi a Conferência de Estocolmo, realizada em 1972, no qual estudos sobre gestão ambiental passaram a ter relevância não apenas entre cientistas e pacifistas. Em 1978 o termo 'ecodesenvolvimento' é criado pela *United Nations Environment Program Review* (UNEPR). No entanto, nos anos 1990 o conceito é marcado pela sua disseminação global, que segundo Mebratu denominam-se pós-WCED. De acordo com o autor, se a IUCN leva o crédito por incorporar a expressão "desenvolvimento sustentável" pela primeira vez em uma conferência internacional, a Comissão Brundtland, por meio do documento *Our Common Future*, representou o maior ponto político do termo ao conceder-lhe uma ampla importância geopolítica. Outra referência histórica desta fase foi a *Rio Conference*, em 1992, onde cada membro das Nações Unidas foi convidado a produzir um relatório que denunciasse a situação ambiental de seus territórios e apresentasse planejamentos para promover efetivamente o desenvolvimento sustentável em seus contextos nacionais. Nesta fase, não apenas o meio ambiente é discutido, mas aspectos sociais e econômicos passam a ser tratados de modo conjunto, no sentido de buscar afastar posicionamentos extremistas, ora tecnocêntricos ou apenas ecocêntricos. Exemplo desta repercussão foi a criação, no mesmo ano, do Conselho Empresarial Mundial para o Desenvolvimento Sustentável (WBCDS) que envolve 200 membros de mais de 35 países, das maiores empresas do mundo, para discussão de políticas e parcerias na área e atuação além dos limites da lei. E em 1998, o conceito foi então estabelecido pelo Conselho Empresarial Mundial para o Desenvolvimento Sustentável (CEMDS) como o comprometimento permanente dos empresários em adotar um comportamento ético e contribuir para o desenvolvimento econômico, simultaneamente melhorando a qualidade de vida de seus empregados e suas famílias, da comunidade local e da sociedade como um todo.

4) A Responsabilidade socioambiental dos bancos possui um contexto histórico diferente da responsabilidade socioambiental das empresas de modo geral. Além disso, os motivos que levam cada vez mais os bancos a aderirem a esta nova realidade guardam especificidades próprias, como os riscos a que os bancos estão sujeitos quando não observam práticas sustentáveis. Assim, do ponto de vista histórico, com a conferência no Rio de Janeiro, a Eco-92, ficou confirmada a

necessidade de ser incluída a parceria da iniciativa privada para a promoção do desenvolvimento sustentável. A inclusão do setor financeiro no debate, desde então, passa a ser evidente. Tanto que, em 1992, foi criado o UNEP-FI, um fórum mundial de finanças, no âmbito da Iniciativa Financeira do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, no qual buscou-se entender as consequências sociais e ambientais das atividades financeiras. Atualmente, trata-se da principal referência global sobre finanças sustentáveis e conta com a participação de 190 instituições signatárias, dentre diversas parcerias. Na América Latina sua representante é a Força-Tarefa para a América Latina. A repercussão desta iniciativa da ONU pode, posteriormente, ser verificada no aparecimento de diversos documentos que buscaram tratar do tema da sustentabilidade no setor financeiro. Em 1995, por exemplo, foi elaborado no Brasil o Protocolo Verde, com a finalidade específica de promover a variável ambiental como critério na concessão de crédito e benefícios fiscais por parte dos bancos, órgãos e autarquias do governo federal. Outro exemplo foi a publicação do Balanço Social da FEBRABAN em 1992, que segundo seu superintendente técnico os bancos sentiam a necessidade de apresentar explicações a auditorias externas sobre o que efetivamente faz. Quanto ao tema de Balanços Sociais, os bancos nacionais em sua grande maioria tomaram como modelo os indicadores de cidadania empresarial desenvolvidos pelo IBASE. Este instituto, liderado por Betinho, foi um marco para o movimento da responsabilidade social empresarial no Brasil, tanto que a maioria dos bancos, exceto a FEBRABAN, começa sua divulgação a partir de 1997. Nessa mesma época, em 1999, é desenvolvido o Índice Dow Jones de Sustentabilidade da Bolsa de Valores de Nova Iorque. As empresas brasileiras que fazem parte do índice, hoje com 318 empresas, são a Aracruz, a Petrobrás, o Itaú, o Itaúsa, o Bradesco, a Cemig e a Usiminas, estando o Itaú presente desde a criação do índice. Além disso, em junho de 2003 foi lançado os Princípios do Equador por dez grandes bancos mundiais. Tais princípios foram baseados nas normas socioambientais do Banco Mundial e da *International Finance Corporation* (IFC), cujo objetivo foi implementar uma avaliação de riscos sociais e ambientais dos projetos que venham a requerer os financiamentos dos bancos. Em 2005 a Bolsa de Valores de São Paulo (BOVESPA) inspirada no DJSI da Bolsa de Nova Iorque, lançou o Índice de Sustentabilidade Empresarial (ISE) que tem por objetivo medir o retorno financeiro das empresas que investem em responsabilidade socioambiental, segundo critérios econômico-

financeiros, sociais, ambientais, de governança corporativa e de natureza do produto, medidos anualmente. Em 2007, por recomendação de algumas instituições financeiras, a Serasa passou a incorporar riscos sociais e ambientais à sua avaliação do risco de crédito das empresas.

Outro tema importante que contribuiu para o aparecimento da responsabilidade socioambiental dos bancos diz respeito aos diversos Riscos que as instituições financeiras estão sujeitas. Maria de Fátima Cavalcante Tosini faz um extenso estudo sobre o tema, no qual descreve o risco de mercado, o risco legal, o risco de crédito e o risco operacional como riscos capazes de levar a um risco ambiental, situação que traz consequências de ordem ética, econômica e reputacional para os bancos. Para a autora esses diversos tipos de riscos são interdependentes. Nos dois Acordos da Basileia buscou-se regular os modelos de gerenciamento de riscos. Exemplo é o risco de crédito, onde as instituições passam a monitorar os tomadores de empréstimos e evitar financiamentos para empresas com má reputação ambiental e social. Na nova estrutura do Acordo há três pilares básicos para evitar riscos: a) devem possuir um capital mínimo, para garantir que os bancos tenham meios de cobrir com os riscos de suas atividades; b) devem contar com uma supervisão bancária e c) e deve o SFN disciplinar o mercado. No caso da supervisão bancária é de discricionariedade do banco avaliar seus próprios riscos. No caso de riscos reputacionais e estratégicos o Comitê reconhece a dificuldade em mensurá-los e espera que os bancos desenvolvam novas técnicas de gestão para monitorá-los. No que pese o papel do SFN, no Brasil, é atribuição do BACEN, tal como dispõe a Lei 4.595/64, no art. 4º, IX, regular as taxas de juros que incidem sobre os financiamentos em questões ambientais, assegurando taxas favorecidas a este assunto. Além disso, de acordo com o art. 12 da Lei 6.938/85 e art. 2º da Lei 11.105/2005, cabe também ao BACEN a fiscalização dessas obrigações em relação às instituições Financeiras.

5) Para exemplificar a criação de normas relativas a indução de comportamento, foram trazidas as principais leis de incentivos fiscais, como a Lei Rouanet; a de Doações a Entidades Civis sem Fins Lucrativos; a de Doações a Instituições de Ensino e Pesquisa; a lei que regula o Programa PROUNI; e a lei sobre o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente; bem como projetos de lei em trâmite no Congresso Nacional relativos ao tema de incentivos fiscais na área ambiental. A conclusão é de que em sua grande maioria o desconto se dá em abatimentos no

imposto de renda. Os bancos tem criado ou financiado diversos projetos nos temas, que podem ser verificados no Anexo A, há na lista presente uma série de exemplos de programas bem sucedidos realizados por bancos nacionais que tem ajudado milhares de pessoas no Brasil. Uma crítica, no entanto, levantada por Fabiane Bessa, ao comentar a Lei Rouanet, é saber quem são os destinatários do benefício fiscal. Entende que estes incentivos nada mais são que uma renúncia fiscal arcada por toda sociedade, em benefício de alguns que usufruirão do serviço ou bem cultural, revelando a necessidade de buscar a legitimidade do investimento público.

6) As normas relativas a responsabilidade socioambiental não são apenas jurídicas, pelo contrário, se fazem mais contundentes no âmbito social, com a presença de diversos documentos internacionais que contam com grande adesão dos bancos nacionais. Destaque para o fórum mundial de finanças no âmbito da Iniciativa Financeira do Programa da Nações Unidas para o Meio Ambiente, o UNEP-FI, que contam com mais de 190 instituições internacionais, formada por bancos, seguradoras e gestores de fundos com o propósito de promover o compromisso com a sustentabilidade no setor, como pode ser notado na sua missão presente na Declaração Internacional dos Bancos sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. O Brasil conta com a participação de quatro bancos, o Banco Rodobank International Brasil S.A., o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Banco Industrial e Comercial S.A., e o Banco Itaú Holding Financeira. Quanto à participação da América Latina no grupo, em julho de 2011, em Bogotá, a maior Associação de Bancos da América Latina, FELABAN (Federación Latinoamericana de Bancos), fez parceria com as Nações Unidas para implementar a sustentabilidade financeira na região. A parceria entre a FELABAN e UNEP-FI é um passo importante para a região, não somente porque a referida Federação conta com mais de 500 bancos em 19 países da América do Sul e Central, mas também por sinalizar uma fase de transição rumo à sustentabilidade no setor.

7) No Brasil apenas alguns bancos receberam boas pontuações no Relatório do BankTrack, instituição responsável pela fiscalização e monitoramento do setor financeiro. O relatório, divulgado em dezembro de 2007, expôs a fragilidade de 45 bancos de todo o mundo no que se refere à responsabilidade socioambiental. No Brasil, apenas o Bradesco, o Itaú e o Banco do Brasil obtiveram resultados um pouco acima da média - baixos, porém, na escala de zero a quatro, estabelecida

pelo relatório. Na verdade, só o HSBC e o holandês Rabobank receberam boas pontuações.

8) Outro documento que merece destaque é o Protocolo Verde. Foi instituído por um grupo de trabalho do Governo Federal por meio de decreto em 29 de maio de 1995. O objetivo foi elaborar um documento que buscasse incorporar a dimensão ambiental no processo de concessão de créditos oficiais e na implementação de benefícios fiscais às atividades produtivas. Esta medida buscou dar respaldo as exigências da Lei 6.938/81, no qual dispõe no art. 12 da necessidade das entidades e órgãos de financiamento e incentivos governamentais cumprirem as normas, critérios e padrões expedidos pelo CONAMA. O resultado dos trabalhos foi uma série de recomendações para as instituições públicas federais, que após tais recomendações tais instituições assinaram a Carta de Princípios para o Desenvolvimento Sustentável, sendo elas, o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal, o Banco do Nordeste S.A., Banco da Amazônia S.A., e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Após dez anos desta assinatura, os bancos implementaram os princípios do Protocolo Verde da seguinte forma: a) o BNDES passou a contar com condições especiais para projetos de reflorestamento e restauração de área degradada, no qual firmou parceria com o Fundo Florestal do Banco Mundial. Quanto ao tema de recursos hídricos há mecanismos para fortalecimentos de projetos que dizem respeito à revitalização e conservação das nascentes d'água, e em se tratando de Carbono há apoio a projetos de MDL. De acordo com dados do seu Departamento de Orçamento e Acompanhamento, de 1994 a 2005, o banco desembolsou 6,2% em financiamentos ambientais do total de financiamentos realizados, prevalecendo um desembolso maior no setor de termoelétrica com 44,07%, seguido pela produção de cana com 12,69% de investimento. O banco conta com um grupo de trabalho de Meio Ambiente composto por técnicos que discutem as ações e posicionamento do banco diante o tema, além disso, a equipe promove treinamento e cursos.

b) O Banco do Brasil, segundo informações fornecidas pelo banco, dentre as várias medidas, destacam-se a vedação a operações de financiamento que contribuam para degradação ambiental. Além disso, criaram uma Unidade de Responsabilidade Socioambiental em 2003, transformada em Diretoria em 2004; aprovaram um Carta de Princípios de Responsabilidade Socioambiental; elaboraram um plano de ação e gestão de acordo com a Agenda 21; aderiram ao Pacto Global das Nações Unidas,

aos 8 objetivos do milênio e aos Princípios do Equador. O banco ainda descreve sua política de crédito, segundo o qual o banco não assume risco de crédito com cliente que exerça atividade que apresente restrições legais e degradação ambiental”; e que somente avaliarão os projetos, em termos socioambientais de empresas que faturem acima de R\$ 100 milhões ou projetos de financiamento acima de R\$ 10 milhões. Há ainda apoio a diversos projetos relativos ao tema de Desenvolvimento Regional Sustentável; agricultura orgânica; atividade florestal, capacitação de funcionários; programa Fome Zero; criação de Bancos de Tecnologias Sociais; redes de educação ambiental e prêmios de responsabilidade social empresarial.

c) A Caixa Econômica Federal, segundo dados fornecidos pelo banco, só financia projetos que estejam devidamente licenciados pelos órgãos ambientais competentes, entre outras documentações necessárias para a concessão de créditos, a apresentação de licenças ambientais por parte do proponente. Além disso, é realizada uma criteriosa análise em cada fase de concessão do financiamento, sendo todos o empreendidos realizados *in situ*, e caso alguma irregularidade seja detectada o engenheiro responsável não dará aval para liberação das parcelas do recurso. Caso verificado o impacto ambiental após a concessão, não previstos pelas licenças ambientais, os recursos são imediatamente bloqueados até seja encontrada uma solução. Em se tratando de linhas de crédito, o banco disponibiliza operações de crédito para o Programa Saneamento para Todos, Programa de Despoluição de Bacias Hidrográficas, Programa de Gestão de Recursos Hídricos.

d) O Banco do Nordeste tem 90% de seu capital controlado pelo governo federal e é a maior instituição da América do Sul voltada para o desenvolvimento regional. Opera como órgão executor de políticas públicas, sendo responsável pelo maior programa de microcrédito da América do Sul denominado CrediAmigo. Após a adesão ao Protocolo Verde em 1995 foi criado o Projeto Temático de Desenvolvimento em Meio Ambiente, que se transformou em Gerência Executiva de Meio Ambiente e Infra-Estrutura ligada a Superintendência de Políticas de Desenvolvimento. O objetivo é elaborar a política de crédito segundo o licenciamento ambiental. Conta ainda com a Central de Análise de Operações para análise dos projetos financiados e possui linha de crédito ambiental desde 1996, o denominado FNE Verde que financia processos de certificação, agricultura orgânica, transformação de energia, produção limpa, biodiesel.

e) O Banco da Amazônia, segundo informações do banco, há exigência de licenciamento ambiental em todas suas operações, contando com programas específicos de reflorestamento, o FNO – Floresta. Até 2005 o banco não contava com unidade dedicada a temas ambientais.

9) Por fim, a função social e a responsabilidade socioambiental dos bancos apresentam diferenças também filosóficas e não apenas jurídicas. Isto foi possível verificar a partir do estudo da teoria habermasiana sobre a validade e faticidade das normas. O que Habermas entende é justamente a necessidade de existirem normas que atendam a estas duas esferas, porque se de um lado a norma precisa ter legitimidade e refletir a vontade popular, ou seja, ter validade, por outro precisa contar também com certo grau de faticidade, para que ganhem efeito *erga omnes* e maior aplicabilidade social. No entanto, ao reportarmos novamente ao tema da concessão de crédito bancário para empresas acusadas de violação aos direitos fundamentais mínimos, verifica-se um sério problema quanto a validade das normas. Isto porque, no campo de sua faticidade, ou legalidade, ou ainda, função social, há diversos mecanismos que coíbem tal prática, como a Lei 6.938/1981, no art. 14, § 1º que prevê a responsabilidade objetiva do poluidor, e no art. 3º, IV, que trata da responsabilidade solidária que as instituições financeiras teriam como poluidoras indiretas; a Lei 9.605/1998, que trata de crimes ambientais; a Resolução 3.545 do Conselho Monetário Nacional (CMN) que entrou em vigor em 2008, onde determina que os bancos públicos e privados que operam com crédito rural passem a exigir dos grandes e pequenos produtores da Amazônia a apresentação do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR), de Licença Ambiental e documentos que comprovem a ausência de embargos por desmatamento ilegal.

Mas do ponto de vista da validade, apesar do comprometimento de diversos bancos nacionais com os documentos internacionais mencionados, verificam-se diversas denúncias a respeito de financiamento irregulares, sobretudo, no que pese a relação entre financiamentos públicos e a sua vinculação com o desmatamento ilegal e utilização de mão-de-obra escrava, como apontou o Ministério Público Federal.

No entanto, verifica-se pouca pressão social. Isto porque enquanto no campo da responsabilidade socioambiental de empresas não financeiras, quando sofrem denúncias por utilização de mão-de-obra escrava ou infantil, a repercussão é imediata, tendo que a mesma se retratar e apresentar diversos documentos que demonstrem a regularização da situação sob pena de verem suas ações caírem nas

bolsas, além dos boicotes consumeristas. No caso dos bancos a realidade não é a mesma, talvez isto se explique pelos diferentes graus de evolução a que está sujeita a moral, que passa por um processo lento até que atinja a vontade social e forme a opinião pública capaz de impor comportamentos. Celso Lafer, reconstrói o processo moral no tema dos direitos humanos que evolui de um sistema maquiavélico-hobbesiano, passando pelo modelo grociano, até chegar ao kantiano. O que podemos verificar da passagem é que trazendo os três modelos com o que vem ocorrendo com os bancos na atualidade, estes apesar de assinarem os diversos princípios de responsabilidade para um financiamento sustentável e adotar certas medidas de controle, ainda trazem um discurso que atende ao modelo maquiavélico, ou em certos casos grociano, afastando-se de uma moral kantiana, em que de fato o comportamento estaria baseado no consenso e busca do bem comum. Trata-se ainda de um problema de validade no âmbito da própria sociedade, devendo esta pressionar e rediscutir a atuação bancária. Neste sentido, cabe ainda aos formadores de opinião um debate mais contundente sobre a atuação dos bancos na atualidade e trazer para a sociedade civil os meios de atuação contra as violações a direitos fundamentais mínimos.

Assim visto, foi possível verificar que há diferenças históricas, legislativas, na forma da produção das normas jurídicas a partir das reformas gerenciais da década de 1990 e no campo filosófico que irão refletir diretamente na diferença entre a função social e a responsabilidade socioambiental no setor bancário. Cabe notar ainda que muito tem sido feito pelos bancos nas últimas décadas em prol de uma nova postura socioambiental, tanto quanto ao respeito às normas relativas à função social como se verifica na grande produção legislativa nos mais diversos campos do direito - tal como a área constitucional, cível, ambiental, penal, administrativa, consumerista, entre outras - como no campo da responsabilidade socioambiental \_ tal como a legislação tributária, a adesão dos bancos a Iniciativa Financeira, UNEP-FI, ao Protocolo Verde, Princípios do Equador, e diversos outros mecanismos - onde se verificou que os grandes bancos que atuam no país contam com ações de responsabilidade desde a década de 1990 e que buscam respeitar a legislação pertinente.

No entanto, há ainda problemas a serem superados tanto no campo da responsabilidade socioambiental, como a falta de pressão social quando há

escândalos no setor - sendo verificada pouca divulgação pela mídia em comparação com empresas de outros setores - como no campo da função social quando se verificam violações aos direitos humanos e denúncias de desmatamento ilegal sendo financiado por agências bancárias, sobretudo, por bancos públicos, o que evidencia um quadro mais alarmante devido a utilização, nestes casos, de recursos públicos.

Cabe, neste sentido, uma maior atuação do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central em busca de uma ação mais positiva no sentido de conter tais práticas, principalmente porque através da Lei n. 4.595/1965, art. 4º, é de competência destes órgãos a regulamentação no setor, quando estabelece que estes sejam responsáveis pelos parâmetros para o direcionamento do crédito para os projetos ambientais; que devem obrigar que os agentes financiadores façam a contratação com base na avaliação de risco e no seguro ambiental como requisito para a liberação de financiamentos; e que ainda devam estabelecer taxas de juros diferentes de acordo com as medidas de reflorestamento e recuperação do solo dos tomadores de crédito.

Nota-se que um grande passo foi realizado quando o Conselho Monetário Nacional, em 29 de fevereiro de 2008 lançou a Resolução n. 3.545 que determina que tanto os bancos públicos como privados que trabalham com crédito rural exijam dos pequenos e de grandes proprietários produtores da Amazônia o Certificado de Cadastro de Imóvel Rural, de licença ambiental e documentos que comprovem a ausência de embargos por desmatamento ilegal. Mas é necessário que tais medidas se apliquem ainda a todo Brasil, não somente na Amazônia e que haja uma atuação mais célere do INCRA já que o órgão é responsável pela emissão do certificado mencionado e há denúncias de pouca eficiência. Além disso, o Banco Central deve contribuir com a fiscalização de tais práticas ilegais, já que é de sua competência como estabelece a mencionada Lei n. 4.595/1964. Neste sentido, poderia, por exemplo, reduzir o recolhimento compulsório destes bancos que atuam no empréstimo para projetos ambientais e sociais, ou incluir a regulamentação sobre risco ambiental no processo de supervisão bancária, tal como menciona Fabiano Jantalia, procurador do Banco Central do Brasil.

## REFERÊNCIAS

ALIMONDA, Héctor; LEÃO, Sandro. **As instituições financeiras federais e o protocolo verde.** In: PARREIRA, Clélia; ALIMONDA, Hector. As instituições financeiras públicas e o meio ambiente no Brasil e na América Latina (Org.). Brasília: Flacso-Brasil, Abaré, 2005.

AMARAL, Sergio Pinto. **Estabelecimento de indicadores e modelo de relatório de sustentabilidade ambiental, social e econômica:** uma proposta para a indústria de petróleo brasileira. 265f. Tese (Doutorado Engenharia). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.

ARANTES, Elaine. Investimento em responsabilidade social e sua relação com o desempenho econômico das empresas. **Revista Conhecimento Interativo.** São José dos Pinhais, v. 2, n.1, p. 03-09, jan/jun. 2006.

ASHLEY, Patrícia Almeida. **A mudança histórica do conceito de responsabilidade social empresarial.** In: \_\_\_\_\_ Ética e responsabilidade social nos negócios. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

ASSIS, Francisco Carlos. **Trabalhadores devem ganhar R\$ 6 bi em PLR.** Jornal Estado de São Paulo. 11/05/2011. Disponível em <<http://blogs.estadao.com.br/jt-seu-bolso/trabalhadores-devem-ganhar-r-6-bi-em-plr/>> Acesso 25/04/2012.

AZEVEDO, E. S.; GOMES, V. S.; ANDRADE, M. O. Plano de negócios e terceiro setor: análise de atividade de uma OSCIP. **Revista. Eletrônica de Aboré.** Dez 2010. Disponível em <[http://www.revistas.uea.edu.br/old/abore/artigos/artigos\\_4/147.pdf](http://www.revistas.uea.edu.br/old/abore/artigos/artigos_4/147.pdf)> 08/05/2012.

BACEN. **Bancos múltiplos.** 2012. Disponível em <<http://www.bcb.gov.br/pre/composicao/bm.asp>> Acesso 13/05/1012.

BALTHAZAR, Ricardo. **Financiamento do BNDES concentram crédito em 12 empresas.** Jornal Folha de São Paulo, São Paulo, 08/08/2010.

BARBIERI, José Carlos; CAJAZEIRA, Jorge Emanuel Reis. **Responsabilidade social empresarial:** da teoria à prática. São Paulo: Saraiva, 2009.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento:** uma leitura a partir da constituição de 1988. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

BESSA, Fabiane Lopes Bueno Neto. **Responsabilidade social das empresas:** práticas sociais e regulação jurídica. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

BASTOS, Carolina Vieira Ribeiro de Assis. **Análise do conselho nacional de meio ambiente a partir do paradigma procedimental do direito.** 2008. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina.

BICKEL, Ulrike. **Brasil: expansão da soja, conflitos sócio-ecológicos e segurança alimentar.** dissertação de mestrado em agronomia alimentar. Universidade de Bonn. Alemanha, 2004.

BLANCHET, Jeanne D'arc Anne Marie Lucie. **A função social da empresa, a liberdade econômica e o bem comum.** Curitiba: Editora Genisis, 2004.

BLANK, Dionis Mauri Penning; BRAUNER, Maria Claudia Crespo. A responsabilidade civil ambiental das instituições bancárias pelo risco ambiental produzido por empresas financiadas. **Revista Eletrônica do Mestrado em Educação Ambiental**, Porto Alegre, p. 261-275, v. 22, jan/jul, 2009.

BM&F BOVESPA. **Índice de sustentabilidade empresarial.** 2012a. Disponível em <<http://www.bmfbovespa.com.br/indices/ResumoIndice.aspx?Indice=ISE&Opcao=0&idioma=pt-br>> Acesso 05/06/2012.

\_\_\_\_\_. **BM&FBOVESPA divulga nova carteira do índice de sustentabilidade empresarial para 2012.** 2012b. Disponível em <<http://www.bmfbovespa.com.br/Indices/download/Nova-carteira-ISE-2012.pdf>> Acesso 05/06/2012.

BNDES. **Planejamento corporativo.** 2011. Disponível em <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/O\\_BNDES/A\\_Empresa/planejamento\\_corporativo.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/O_BNDES/A_Empresa/planejamento_corporativo.html)> Acesso 10/04/2011.

BONAVIDES, Paulo. **Do estado liberal ao estado social.** São Paulo: Malheiros, 2004.

BORGES, Maria de Lourdes; AGNOL, Darlei Dall; DUTRA, Delamar Volpato. **Ética.** Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade. ADI – 39347/DF.** Partido Democrático Trabalhista e outros e Congresso Nacional. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, 27 de maio de 2009. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=sucess%E3o%20trabalhista%20falencia&base=baseAcordaos?>>. Acesso 8/11/2009.

BRASIL. Plenário do Tribunal de Contas. Acórdão 2671/2010 – Plenário TCU. Processo 026.021/2009-9 – Comissão da Amazônia. **Fiscalização da concessão de crédito do BNDES do Banco Amazônia para empresas que realizam desmatamento ilegal.** Ministro relator: Raimundo Carreiro. Plenário Sessão 24/02/2010.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988. Vade Mecum RT – 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

BRASIL. Lei n. 8.087, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. **Lex:** Vade Mecum RT – 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

BRASIL. Lei n. 8.313, de 23 de dezembro de 1991. Restabelecem princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências. **Lex:** Vade Mecum RT – 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

BRASIL. Lei n. 9.249, de 26 de dezembro de 1995. Altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas, bem como da contribuição social sobre o lucro líquido, e dá outras providências. **Lex:** Vade Mecum RT – 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Lex:** Vade Mecum RT – 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Agência câmera de notícias. Meio ambiente aprova incentivo fiscal para empresa sustentável.** 19/06/2009. Disponível em <<http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/136463.html>> Acesso 11/06/2012.

CHAVES, Danielli. **Índice dow jones de sustentabilidade mantém sete empresas brasileiras.** Jornal Estado de São Paulo. 09/09/2010. Disponível em <<http://economia.estadao.com.br/noticias/economia,indice-dow-jones-de-sustentabilidade-mantem-sete-companhias-brasileiras,34704,0.htm>> Acesso 14/02/2012.

COELHO, Fábio Ulhoa. **Manual de direito comercial.** 17 ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. **Altera o MCR 2-1 para estabelecer exigência de documentação comprobatória de regularidade ambiental e outras condicionantes, para fins de financiamento agropecuário no bioma Amazônia.** Resolução n. 3.545, de 29 de fevereiro de 2008. Disponível em <[http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2008/pdf/res\\_3545.pdf](http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2008/pdf/res_3545.pdf)> Acesso 05/03/2012.

CONTRERAS, Fernando K. **Fontes de financiamento: o dilema das ONGs.** 2009. Disponível em <<http://www.administradores.com.br/informe-se/artigos/fontes-de-financiamento-o-dilema-das-ongs/35878/>> Acesso 05/04/2012.

CORAZZA, Gentil. **Globalização financeira: a utopia do mercado e a reinvenção da política.** Revista de Economia Ensaios. v. 19. n. 2. ano 2005. Disponível em <<http://www.seer.ufu.br/index.php/revistaeconomiaensaios/article/view/1544>> Acesso 15/05/2012.

COSTA, Hélio da. **ISO 26000 Norma internacional de responsabilidade social: um guia para entendê-la melhor.** São Paulo: Instituto Observatório Nacional, 2011.

COSTA, Maria Alice Nunes. **Teias e tramas da responsabilidade social: o investimento social empresarial na saúde.** Rio de Janeiro: Apicuri, 2011.

COUTO, Hudson Fernando. **A boa-fé objetiva aplicada aos contratos empresariais: a mudança de paradigma**. 2011. 83 f. Mestrado (Dissertação em Direito Empresarial) – Faculdade de Direito. Faculdade Milton Campos. Nova Lima, 2011.

CUNHA, Rodrigo. **Mecenato garante programação de qualidade**. Rev. Ciênc. Cult. vol. 62, n. 2, São Paulo, 2010. Disponível em <[http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0009-67252010000200024](http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252010000200024)> Acesso 11/06/2012.

DIEESE. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. Relatório. **Participação dos trabalhadores nos lucros e resultados das empresas**. 2005. Disponível em <[http://www.dieese.org.br/esp/estpesq22\\_plr.pdf](http://www.dieese.org.br/esp/estpesq22_plr.pdf)> Acesso 07/04/2012.

ECODESENVOLVIMENTO.ORG. **Banco do Brasil desenvolve ações importantes de responsabilidade social**. 2010. Disponível em <<http://www.ecodesenvolvimento.org.br/ecomanagement/banco-do-brasil-desenvolve-acoes-importantes-de>> Acesso 25/04/2012.

ELALI, André. **Tributação e regulação econômica: um exame da tributação como instrumento de regulação econômica na busca da redução das desigualdades regionais**. São Paulo: MP Editora, 2007.

ESTIGARA, A.; PEREIRA, R.; LEWIS, S.A.L.B. **Responsabilidade social e incentivos fiscais**. São Paulo: Atlas, 2009.

FARIA, José Eduardo. **O direito na economia globalizada**. São Paulo: Malheiros, 2004.

\_\_\_\_\_. Poucas certezas e muitas dúvidas: o direito depois da crise financeira. **Revista de Direito GV**. São Paulo, 5(2), p. 197-324 – Dez. 2009.

FEBRABAN. **A Febraban**. 2012. Disponível em <<http://www.febraban.org.br/Febraban.asp>> Acesso 15/02/2012.

FERNADES, Antônio Alberto Grossi. **O sistema financeiro nacional comentado: instituições supervisoras e operadoras do SFN e políticas econômicas, operações financeiras e administração de risco**. São Paulo: Saraiva, 2006.

FERNANDO, Manuel. **A função social como mecanismo relevante para a intervenção do estado nas relações privadas de cunho empresarial: um estudo comparado entre Brasil e Angola**. 2010. 124f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Faculdade Milton Campos, Nova Lima, 2010.

FGV. **Curso de responsabilidade socioambiental**. Módulo 1 – Unidade 3 [S.l :s.n], 2009.

FORSELINI, Yuri John. **A medida provisória 2.196-3 que transmudou a natureza jurídica da cédula de crédito rural e possibilitou sua cessão à união federal.** Revista Jurídica UNIGRAN. Dourados, v. 12, n. 24, p. 1-172, jul/dez, 2010.

GARTNER, Ivan Ricardo. **Análise de projetos em bancos de desenvolvimento.** Florianópolis: Editora UFSC, 1998.

GOYARD-FABRE, Simone. **Os princípios filosóficos do direito político moderno.** São Paulo: Martins Fontes, 1999.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988.** 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

GRIZZI, Ana Luci; BERGAMOS, Cintya Izilda; HUNGRIA, Cynthia Ferragy; CHEN, Josephine Eugenia. **Responsabilidade civil dos financiadores.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

INSTITUTO ALAIR MARTINS (IAMAR). **Relatório de atividades 2010.** Disponível em <<http://www.tribanco.com.br/>> Acesso 09/05/2012.

INSTITUTO ETHOS. **Indicadores.** 2012a. Disponível em <<http://www3.ethos.org.br/conteudo/iniciativas/indicadores/>> Acesso 20/05/2012.

\_\_\_\_\_. **Indicadores setoriais.** 2012b. Disponível em <<http://www3.ethos.org.br/conteudo/iniciativas/indicadores/indicadores-ethos-de-2a-geracao/indicadores-setoriais/>> Acesso 20/05/2012.

\_\_\_\_\_. **Lista de empresas associadas.** 2012c. Disponível em <<http://fenix.ethos.org.br/ListaAssociadasPorEstado.aspx>> Acesso 20/05/2012.

KLEIN, Naomi. **A ideologia de livre mercado está longe de acabar.** New York Times, 24/03/2009. Disponível em <<http://terramagazine.terra.com.br/interna/0,,013655747-E112926,00.html>>. Acesso 20/10/2010.

LAFER, Celso. **A ONU e os direitos humanos.** Estud. av., v. 9, no. 25, São Paulo, Set./Dec. de 1995.

LUCCA, Newton de. **As ética geral à ética empresarial.** São Paulo: Quartier Latin, 2009.

MAESTRI, Hugo Cruz. **Função social da empresa, responsabilidade social e sustentabilidade:** um enfoque jurídico sobre a tríade social que integra as sociedades empresariais. 2011. Mestrado. (Dissertação em Direito) – Faculdade de Direito Milton Campos, Nova Lima, 2011.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. **Regulação estatal e interesses públicos.** São Paulo: Malheiros: 2002.

MARTINS, Alberto André Barreto. **Crédito rural**: evolução histórica, aspectos jurídicos e papel do conselho monetário nacional e do banco central do Brasil. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, 73, 01/02/2010 [Internet]. Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=7156](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7156)> Acesso em 03/05/2011.

MATTAROZZI, Victorio; TRUNKL, Cássio. **Sustentabilidade no setor financeiro**: gerando valor e novos negócios. São Paulo: Editora SENAC, 2008.

\_\_\_\_\_. **Sustentabilidade nos negócios no setor financeiro**: um caso prático. São Paulo: Annablume; Brasília: BNDES, 2007.

MATIAS, João Luis Nogueira. **A função social da empresa e a composição de interesses na sociedade limitada**. 2009. Doutorado (Tese em Direito Comercial) – Faculdade em Direito. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

MONTANARI, Ney Duarte. **A democratização do poder nas empresas e a participação nos lucros ou resultados – PRL**. 2008. 226 f. Mestrado (Dissertação em Direito do Trabalho) – Faculdade de Direito. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2008.

MOREIRA, Cláudia. **Santa Maria/ DF sedia 1ª capacitação da tecnologia social telinha de cinema nas estações digitais**. 23/11/2011. Disponível em <<http://www.fbb.org.br/reporter-social/noticias/santa-maria-df-sedia-1-capacitacao-da-tecnologia-social-telinha-de-cinema-nas-estacoes-digitais.htm>> Acesso 11/06/2012.

MOREIRA, Gerson Luis. **Participação dos trabalhadores na empresa**. 2004. 153 f. Mestrado (Dissertação em Direito do Trabalho) – Faculdade de Direito. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2004.

NINNI, Karina. **MPF no Pará processa BASA e Banco do Brasil e INCRA**. *Jornal Estado de São Paulo*. 31/01/2011. Disponível em <<http://www.estadao.com.br/noticias/vidae,mpf-no-para-processa-basa-banco-do-brasil-e-incra,700107,0.htm>> Acesso em:15/02/2012.

NUSDEO, Fábio. **Curso de economia**: introdução ao direito econômico. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **O terceiro setor e a gestão privada de recursos públicos para fins públicos**. In: OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de (Coord.). *Direito do terceiro setor: atualidades e perspectivas*. Curitiba: Ordem dos Advogados do Brasil, Seção do Paraná, 2006.

\_\_\_\_\_. **Gestão privada de recursos públicos**: o modelo das Oscips. In: OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de (Coord.). *Terceiro setor, empresas e estado: novas fronteiras entre o público e o privado*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

OLIVEIRA, Lourival José; SCHWERTNER, Isadora Minotto Gomes. **Breve análise das práticas de responsabilidade social empresarial e a concessão de incentivos governamentais em âmbito federal.** Disponível em <[jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9864](http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9864)> Acesso em 20.04.2009.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro.** 2 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

PACTO GLOBAL REDE BRASILEIRA. **Oficina de COP.** 2009. Disponível em <[www.pactoglobal.org.br/doc/Oficinas/4RJ13032010/oficina.pdf](http://www.pactoglobal.org.br/doc/Oficinas/4RJ13032010/oficina.pdf)> Acesso 12/06/2012.

PEIXOTO, Marcus. **Pagamento por serviços ambientais:** aspectos teóricos e proposições legislativas. Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado. Textos para discussão 105. Nov/2011. Disponível em <[http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos\\_discussao/TD105-MarcusPeixoto.pdf](http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/TD105-MarcusPeixoto.pdf)> Acesso 20/03/2012.

PETTER, Lafayette José. **Princípios constitucionais da ordem econômica:** o significado e o alcance do art. 170 da Constituição Federal. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Gestão do setor público:** estratégia e estrutura para um novo estado. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter Kevin. Reforma do estado e administração pública gerencial. 5 ed. Rio de Janeiro: Editora FGC, 2003.

\_\_\_\_\_. **A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle.** Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

PERON, Isadora; BULLA, Beatriz; CARDOSO, Daiane. **Governo vai reduzir Imposto de Renda sobre PLR.** Jornal Estado de São Paulo. 02/05/2012. Disponível em <<http://www.estadao.com.br/noticias/impesso,governo-vai-reduzir-imposto-de-renda-sobre-plr-informa-ministro--,867690,0.htm>> Acesso 25/05/2012.

PIZAIA, M.G; AMORIM; I. S.; CÂMARA M. R; CAMPOS, M. F.; RIDÃO, M.A. **O crédito rural no Brasil:** modificações estabelecidas nas políticas crédito e seguro rural. 2010. Disponível em <<http://aplicativos.fipe.org.br/enaber/pdf/159.pdf>> Acesso em 07/04/2011.

PROUNIportal. **Estágio FEBRABAN.** 2010. Disponível em <[http://prouniportal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=304:prouni-febraban&catid=29:conap&Itemid=149](http://prouniportal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=304:prouni-febraban&catid=29:conap&Itemid=149)> Acesso 23/04/2012.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual n. 11.440, de 18 de janeiro de 2000. Cria o certificado Responsabilidade Social – RS – para empresas estabelecidas no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências. **Lex:** Vade Mecum RT – 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

SANCTIS, Fausto Martin de. **Responsabilidade penal das corporações e criminalidade moderna**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

SANTOS, Wilson Manuel Fernandes dos Santos. **Os programas de participação nos lucros ou resultados (prl) no setor bancário brasileiro de 1994 a 2010: da implantação ao modelo atual**. In: II CODE Conferência do Desenvolvimento IPEA 2011, 2011, Brasília DF. Anais da CODE 2011 - I Circuito de Debates Acadêmicos IPEA e Associações de Pós-Graduação em Ciências Humanas - II Conferência do Desenvolvimento, 2011.

SILVA, Marcelo de Campos. **Crédito bancário e desenvolvimento sustentável nas instituições financeiras brasileiras**. 2011. 146 f. (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília-DF, 2011.

SILVA, Rogério Neres de. **Bancos podem responder criminalmente por contrariar cdc**. São Paulo, 18 de setembro de 2007. Disponível em <[http://www.conjur.com.br/2007-set-18/bancos\\_podem\\_responder\\_criminalmente\\_contrariar\\_cdc](http://www.conjur.com.br/2007-set-18/bancos_podem_responder_criminalmente_contrariar_cdc)> Acesso 25/04/2012.

SIMÃO FILHO, Adalberto. **Nova empresarialidade: uma visão jurídica reflexo da ética na atividade empresarial no contexto da gestão e da sociedade de informação**. 2002. Doutorado (Tese em Direito) – Faculdade de Direito. Pontifícia Universidade Católica. São Paulo, 2002.

SOUZA, Paula Bagrichevsky de. **As instituições financeiras e a proteção ao meio ambiente**. Rev. do BNDES, Rio de Janeiro, v. 12, n. 23, p. 267-300, jun. 2005.

SOUZA, Rafael Borim de. **O alinhamento entre sustentabilidade e competências em contexto organizacional**. 199f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2010.

SOUZA, Rozane. **O papel dos bancos na defesa do planeta**. 2009. Disponível em <<http://www.financassustentaveis.com.br/mostraArtigo.asp?id=21>> Acesso 05/08/2011.

TELES, Fernanda Pacheco. **Análise econômica da função social da empresa**. 2009. 82 f. Mestrado (Dissertação em Direito Empresarial) – Faculdade de Direito. Faculdade de Direito Milton Campos, Nova Lima, 2009.

TOSINI, Maria de Fátima Cavalcante. **Risco ambiental para instituições financeiras**. São Paulo: Annablume, 2006.

TURCZYN, Sidnei. **O sistema financeiro nacional e a regulação bancária**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

UNEP FI. **Declaração internacional dos bancos sobre o meio ambiente e desenvolvimento sustentável**. 2011a. Disponível em <[http://www.unepfi.org/fileadmin/statements/fi/fi\\_statement\\_pt.pdf](http://www.unepfi.org/fileadmin/statements/fi/fi_statement_pt.pdf)> Acesso em 07/08/2011.

\_\_\_\_\_. **UNEP FI joins global coalition to discuss green business opportunities on sidelines of Durban.** 2011b. Disponível em < <http://www.unepfi.org/>> Acesso em 07/08/2011.

\_\_\_\_\_. **Works streams.** 2011c. Disponível em <[http://www.unepfi.org/work\\_streams/banking/index.html](http://www.unepfi.org/work_streams/banking/index.html)> Acesso em 07/08/2011.

\_\_\_\_\_. **About UNEP FI.** 2011d. Disponível em <<http://www.unepfi.org/about/index.html>> Acesso em 07/08/2011.

\_\_\_\_\_. **Our members.** 2011e. Disponível em <[http://www.unepfi.org/signatories/index.html?&no\\_cache=1&tx\\_unepfisig\\_pi1\[pointer\]=0&tx\\_unepfisig\\_pi1\[mode\]=1&tx\\_unepfisig\\_pi1\[sort\]=country%3A0](http://www.unepfi.org/signatories/index.html?&no_cache=1&tx_unepfisig_pi1[pointer]=0&tx_unepfisig_pi1[mode]=1&tx_unepfisig_pi1[sort]=country%3A0)> Acesso em 07/08/2011.

\_\_\_\_\_. **Bancos da América Latina buscam transição rumo à sustentabilidade financeira por meio de nova parceria com as Nações Unidas.** 2011f. Disponível em < [http://www.unepfi.org/fileadmin/communications/felaban\\_media\\_pt.pdf](http://www.unepfi.org/fileadmin/communications/felaban_media_pt.pdf)> Acesso em 07/08/2011.

VALOR ECONÔMICO. **R\$ 1,1 bilhão este ano em incentivos para empresas responsáveis.** Disponível em: <<http://www.ambientepublico.com.br/noticias/noticia.php?codigo=23>> Acesso em 17/02/2009.

VEIGA, José Eli. Indicadores para a governança ambiental. VII Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica. **Anais...** Fortaleza, 2007.

VELASCO, Juan Carlos. **Para ler habermas.** Madrid: Alianza, 2003.

VENTURA, Elvira Cruviel Ferreira. **Dinâmica de institucionalização de práticas sociais: estudo da responsabilidade social no campo das organizações bancárias.** 351 f. Doutorado (Tese em Administração). Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EPAPE). Fundação Getúlio Vargas (FGV). Rio de Janeiro, 2005.

VIALLI, Andreia. **Ideia é melhorar a metodologia:** para especialista novo cálculo de riqueza de um país deve considerar recursos humanos e patrimônio natural. Entrevista José Eli da Veiga. Estado de São Paulo, 14 de maio de 2009. Disponível em < <http://www.estadao.com.br/noticias/vidae,ideia-e-melhorar-a-metodologia,370923,0.htm>> Acesso 20/00/2011.

WORLD BUSINESS COUNCIL FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT. **About the WBCSD.** Disponível em: <[http://wbcSD.org/templates/TemplateWBCSD5/layout.asp?type=p&MenuId=NjA&do\\_Open=1&ClickMenu=LeftMenu](http://wbcSD.org/templates/TemplateWBCSD5/layout.asp?type=p&MenuId=NjA&do_Open=1&ClickMenu=LeftMenu)> Acesso 01/06/2011.

## **ANEXOS**

ANEXO A  
EXEMPLOS DE INVESTIMENTO SOCIAL DOS BANCOS  
(VENTURA, 2005, p. 343).

**Quadro 26. Investimento social dos bancos em 2003**

<b>Apoio a bibliotecas e incentivo à leitura</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ O Banco Nossa Caixa apoiou a implantação e realiza a manutenção do Projeto Bibliotecas – Ação Leitura, com um investimento de R\$230 mil em 2003, na Academia de Política Militar do Barro Branco e no Centro de Formação de Soldados Cel.Eduardo Assumpção, em parceria com a Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo. Cada biblioteca conta com o acervo de 3.200 livros e completa infra-estrutura.</li> </ul>
<b>Apoio a programas do ensino superior, universidades públicas e universitários</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ O maior investimento do Santander Banespa está na área de educação, com o portal Universia Brasil. O banco apóia parte da rede Universia.net (www.universia.net), que reúne mais de 700 instituições de ensino superior em dez países diferentes. Em 2003, o portal brasileiro encerrou o ano com 461 mil usuários cadastrados e com a participação de 170 instituições de ensino superior de todo o País (públicas e privadas). O investimento anual é de cerca de R\$ 4,7 milhões de reais e a abrangência do programa é nacional, por meio do portal na <i>Internet</i> que visa oferecer informações, orientações e serviços voltados ao ensino superior.</li> </ul>
<b>Assistência social</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ A área de assistência social, voltada a públicos ou comunidades em situação de vulnerabilidade, desvantagem social ou exclusão, atinge sobretudo crianças e adolescentes.</li> </ul>
<b>Atividades complementares à escola</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ O ABN AMRO Real realiza o Programa Amigo Real, que mobiliza seus empregados para destinar recursos a projetos com foco em educação. Os projetos são propostos pelos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente de municípios com baixos índices de desenvolvimento. Já destinou R\$ 2,2 milhões aos Fundos de Direito, sendo que, R\$ 1 milhão refere-se à contribuição direta dos empregados do banco. Além do direcionamento de recurso incentivado, o banco também investiu R\$ 250 mil na implantação do Programa. A avaliação final dos projetos é feita por um grupo de 115 representantes dos empregados, que também visitam os municípios assistidos. Foram 21 Conselhos apoiados em 2003 em diferentes estados do País, beneficiando mais de 6 mil crianças e adolescentes: 15% participam de atividades em educação infantil; 50% em atividades de educação complementar ao ensino fundamental e 35% em cursos e oficinas de profissionalização dirigidas a jovens de 15 a 18 anos.</li> <li>▪ A Fundação Itaú Social desenvolve o Programa Educação e Participação. O valor investido no programa em 2003 foi de R\$ 4,4 milhões. O programa teve início em 1995, com a 1ª edição do Prêmio Itaú-Unicef, realizado de dois em dois anos. Em 2003 ocorreu sua 5ª edição. Nos anos alternados são promovidos os Encontros Regionais de Formação dos educadores das organizações inscritas no Prêmio. O programa objetiva promover o desenvolvimento de organizações não-governamentais: qualificar, valorizar e divulgar sua ação educativa; participar e contribuir no debate e formulação de prioridades das políticas públicas para infância e juventude. A aproximação com as ONGs indicou, em 2002, a necessidade de investimento em ações de formação intensiva, com duração de 10 meses e investimento de R\$ 410 mil, posteriormente denominada Gestores de Aprendizagem Socioeducativa.</li> </ul>
<b>Combate à fome e segurança alimentar</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Muitas empresas estão participando das iniciativas do Governo Federal em torno da erradicação da pobreza e do combate à fome. Os bancos têm desenvolvido ou apoiado ações nesta direção, como as apresentadas a seguir. Cresce cada vez mais o entendimento de que é papel de toda a sociedade realizar ações em todos os níveis para combater a fome e a miséria, que atingem um grande contingente de pessoas no País.</li> <li>▪ O Banco do Brasil investiu cerca de R\$ 2,6 milhões nas ações do Programa Fome Zero, lançado em abril de 2003. O banco estrutura e acompanha o desenvolvimento de ações propostas, buscando a integração entre elas a partir dos focos de atuação definidos para o combate à fome no País. Tem como foco geográfico o semi-árido nordestino, incluindo o Vale do Jequitinhonha, em Minas Gerais,</li> </ul>

acampamentos e assentamentos rurais, população que vive dos e nos lixões, áreas remanescentes de quilombos e aldeias indígenas em situação de risco nutricional. Uma série de atividades vem sendo realizada, envolvendo as diferentes diretorias do banco e articulando as ações em torno dos objetivos do Programa Fome Zero.

- O Banco Itaú e o Banco Itaú BBA mobilizaram seus empregados para doarem, voluntariamente, uma hora de trabalho para a Campanha Natal sem Fome, da Ação da Cidadania. Cerca de 16 mil colaboradores aderiram ao movimento, representando a arrecadação de R\$ 430 mil, possibilitando a compra de 20 mil cestas básicas no valor de R\$ 290 mil. O restante do valor foi doado ao Fundo Herbert de Souza Brasil Sem Fome e será utilizado em programas de subsídio à produção agrícola.

#### **Cultura e preservação do patrimônio cultural**

- O Citibank mantém o Projeto Biblioteca Viva, com um investimento de cerca de R\$ 159 mil em parceria com a Fundação Abrinq. É uma ação cultural que considera o livro um direito e a leitura fundamental para o exercício pleno da cidadania, para o acesso à educação e a outras atividades culturais, bem como para o processo formativo e o desenvolvimento pessoal.

- O Instituto Itaú Cultural foi fundado há 14 anos e é considerado de utilidade pública pelo Governo Federal. Tem como objetivo atuar como pólo estratégico para a construção da identidade do País e a promoção da cidadania. Oferece ao público uma programação diversificada e gratuita, além de pesquisa e conteúdo, mapeamento, fomento e estímulo à difusão de manifestações artísticas em diversas áreas. Em 2003, atuou com base em cinco plataformas: Mídia Arte, Rumos Itaú Cultural, Atividades Culturais, Ação Não-Presencial e Ações Educativas. Em 2003, o Itaú Cultural recebeu em sua sede paulista mais de 420 mil visitantes e promoveu monitorias para grupos provenientes de 495 instituições que somaram mais de 30 mil participantes.

- O Unibanco tem como braço cultural o Instituto Moreira Salles, criado em 1990 e que concentra os recursos repassados por seu mantenedor na criação e execução de projetos próprios. Para sua atuação sistemática em 2003, o IMS elegeu cinco áreas distintas: fotografia, literatura, cinema, artes plásticas e música popular brasileira.

#### **Desenvolvimento comunitário**

- Iniciativas de desenvolvimento comunitário são realizadas pelos bancos visando favorecer comunidades do entorno de suas unidades de negócio ou comunidades pobres distantes, aumentando a consciência de que é preciso oferecer a essas comunidades condições de decidir e realizar sua vocação, encontrar meios que favoreçam o seu desenvolvimento, com ampliação do capital social, da participação das pessoas e dos níveis de cooperação entre a população e as organizações locais.

- O Santander Banespa apoiou, em 2003, a sistematização do Projeto A Colheita da Fazenda Escola Fundamar, que foi um dos quatro vencedores da edição do "Prêmio Criança 2002", da Fundação Abrinq. O projeto foi implantado em 1983 e realiza educação integrada do meio rural com o ensino básico nos municípios de Machado e Paraguaçu, no sul de Minas, para crianças de até 6 anos. Para essa sistematização, o banco investiu cerca de R\$ 140 mil.

#### **Educação escolar**

- Os bancos têm demonstrado, ao longo dos anos, um compromisso com a melhoria da qualidade da educação e a ampliação do número de anos de estudo da população brasileira. São muitos os bancos que investem em ações ligadas à educação, de diferentes formas, com diferentes estratégias, parceiros e níveis de investimento. A postura que marca essa presença dos bancos na área da educação de crianças, adolescentes, jovens e adultos é a co-responsabilidade, unindo esforços com organizações governamentais, não-governamentais e internacionais, em diversos níveis (comunitário, municipal, estadual ou federal).

- A Aliança Social pela Educação foi constituída em 2001 e é formada pela Fundação BankBoston, ABN AMRO Real, BBV Banco, Citibank, Santander Banespa, Instituto Credicard, JP Morgan e Lloyds TSB. Sua primeira ação é o Programa Banco na Escola, no qual especialistas e voluntários dos bancos atuam na capacitação de conselhos escolares, grêmios e associações de pais e mestres, na gestão financeira dos recursos destinados à educação na cidade de São Paulo. O programa tem como parceiros o MEC, o Unicef e o Instituto Ayrton Senna. Em 2003, estabeleceu a meta de atingir toda a rede municipal de São Paulo, num total de 941 instituições de ensino. O investimento dos bancos somou R\$ 1 milhão em 2003.

- O ABN AMRO Real realiza desde 1998 o Projeto Escola Brasil, que já envolveu mais de 3.600

voluntários, empregados do banco, na adoção de 140 escolas públicas em todo o País. Cerca de 90 mil crianças e adolescentes foram diretamente beneficiados em atividades culturais, artísticas e esportivas que contribuem para diminuir a evasão escolar, melhorar a qualidade do ensino e fortalecer os canais de participação da comunidade na gestão escolar. O banco investe anualmente R\$1,27 milhão no Projeto.

- O Banco Bradesco criou, em 1956, a Fundação Bradesco, que mantém 40 escolas em todos os estados brasileiros e Distrito Federal, instaladas sobretudo em áreas de grande carência socioeconômica, atendendo gratuitamente mais de 105 mil alunos. As unidades escolares oferecem educação infantil, ensinos fundamental e médio, educação profissional básica e técnica e educação de jovens e adultos por meio do Telecurso. Os alunos da educação básica recebem alimentação, material didático, uniformes e assistência médica e odontológica. Através de parcerias com empresas, desenvolve ainda os Centros de Inclusão Digital (CIDs). Em 2003, a Fundação investiu R\$ 138,3 milhões. E, em 47 anos de existência, já formou e capacitou mais de 550 mil alunos.

- Fundação Itaú Social, com um investimento de cerca de R\$ 1,2 milhão, realizou, em 2003, a formação de professores integrantes do Programa Escrevendo o Futuro. Criado pela Fundação Itaú Social, em 2002, o programa visa contribuir para a melhoria da qualidade do ensino no que se refere ao uso da escrita de alunos da 4ª e 5ª séries do ensino fundamental de escolas públicas brasileiras. O programa forma educadores e professores polivalentes e de Língua Portuguesa. Em 2003, foram oferecidas 40 horas de formação em cada uma das 14 cidades-pólo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do País. Realizou, ainda, com um investimento de cerca de R\$ 778 mil, o Programa Melhoria da Educação no Município, lançado em 1999 para formar educadores e lideranças ligadas à educação, estimulando a articulação de diferentes setores da comunidade para o desenvolvimento de propostas educacionais. A idéia é favorecer o desenvolvimento local por meio da educação de todas as crianças no município.

#### **Educação profissionalizante**

- A preocupação com o preparo de adolescentes e jovens para o mercado de trabalho está presente no conjunto de ações dos bancos na área de educação profissionalizante. São experiências que não substituem a necessária educação regular, mas que criam condições para o primeiro emprego de membros de comunidades pobres do País.

- O Banco Bradesco, por meio das escolas da Fundação Bradesco, oferece cursos de educação profissional básica e técnica, capazes de garantir ao aluno o direito ao permanente desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva e social. Na educação básica são mais de 130 opções de cursos nas áreas de gestão, imagem pessoal, indústria, informática, lazer e desenvolvimento social e turismo, entre outros. Os cursos técnicos são voltados para diversas áreas profissionais também. Foram investidos em 2003 aproximadamente R\$ 16,3 milhões.

- Em projeto desenvolvido em parceria com a Secretaria de Educação do Estado de São Paulo e com a Fundação Estadual Para o Bem Estar do Menor - Febem, a Fundação Bradesco oferece ainda formação para mais de dois mil jovens na área de informática. Os cursos são oferecidos nas unidades da Febem e propiciam a profissionalização dos internos, que se tornam monitores aptos a multiplicar conhecimentos na rede pública de ensino. O investimento foi de aproximadamente R\$ 912 mil.

- O Banco da Amazônia realiza o Projeto Renascer, com um investimento de cerca de R\$ 43 mil, visando qualificar pessoas de baixo nível sócio-econômico e contribuir para a oportunidade do primeiro emprego, resgatando sua cidadania e auto-estima. Capacita profissionalmente jovens e adultos de baixa renda, com idade entre 18 e 30 anos, de Belém do Pará, em atividades como: garçom/garçonete, atendimento ao público, camareira e cabeleireira.

- O Banco do Brasil, com um investimento de R\$ 26,5 milhões, realiza o Programa Adolescente Trabalhador, desde 2001, com o objetivo de incluir socialmente jovens carentes, preparando-os para sua futura colocação no mercado de trabalho. O PAT é destinado a adolescentes de 15 e 16 anos e 4 meses de idade, de famílias com renda de até 1/2 salário mínimo e cursando a 7ª Série do ensino fundamental ou equivalente.

- O Banco do Nordeste realiza o Programa Jovem Guia de Turismo, com um investimento de cerca de R\$ 195 mil, que objetiva patrocinar bolsas de iniciação ao trabalho para jovens que serão capacitados como guias turísticos, por meio de um processo educacional e cultural. O jovem-guia trabalha em pontos fixos - boxes de informações, museus, monumentos históricos etc, localizados nos

municípios de abrangência do projeto (Rio Grande do Norte e Alagoas).

- O Banco Nossa Caixa implantou em 2003 o Projeto Nosso Adolescente Aprendiz, investindo R\$ 39 mil, dando oportunidade de profissionalização a 25 adolescentes, com idade entre 14 e 18 anos, incompletos, através da Lei Federal do Menor Aprendiz. É também parceiro há quatro anos do Programa Jovem Cidadão - Meu Primeiro Trabalho, do Governo do Estado de São Paulo, dando oportunidade para mais de 800 jovens com idade entre 16 e 21 anos, alunos do ensino médio de escolas públicas estaduais, se qualificarem para enfrentar o concorrido mercado de trabalho. Nos anos de 2002 e 2003 foram investidos R\$ 345 mil.
- O Banco Itaú, por meio do Programa Jovem Cidadão, em parceria com o governo do Estado de São Paulo e coordenado pela Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho, propiciou a participação de 121 jovens em atividades profissionalizantes. O programa visa oferecer aprendizado prático e bolsa-auxílio para jovens de 16 a 21 anos, que cursam o ensino médio em escolas públicas, propiciando acesso ao mercado de trabalho. A Fundação Itaú Social manteve seu apoio ao Programa Capacitação Solidária - direcionado à capacitação para o trabalho de jovens de 16 a 21 anos, provenientes de famílias de baixa renda. Voluntários do Banco Itaú atuaram como avaliadores no Concurso de Projetos do Capacitação Solidária em 2003, quando foram selecionadas as 30 ONGs atendidas, abrangendo 880 jovens da região metropolitana de São Paulo. Os representantes destas 30 ONGs participaram do Curso "Gestão Social" com o objetivo de fortalecer o conhecimento sobre o 3o. Setor, sobre a elaboração de projetos sociais e sobre as características da região metropolitana de São Paulo. Em 2004, terá início o programa de formação dos jovens, com a participação dos voluntários do Itaú.
- O Deutsche Bank é uma das organizações que apóiam o Projeto Casulo, com um investimento de R\$ 45 mil, que visa contratar, em período integral, adolescentes carentes da favela do Jaguaré, em São Paulo, para reciclar papel e transmitir conceitos de responsabilidade social.

#### **Erradicação do analfabetismo**

- Os bancos realizam ou apóiam ações de erradicação do analfabetismo nas comunidades do entorno das agências bancárias ou em regiões distantes, com baixo índice de desenvolvimento humano. O Programa Alfabetização Solidária, do Comunidade Solidária, transformado em organização não-governamental, vem recebendo o apoio de muitos bancos desde sua formação. Listamos a seguir alguns exemplos dessa parceria.
- O Banco Bradesco, por meio da Fundação Bradesco, apóia o Programa Alfabetização Solidária, financiando 19 municípios da Bahia, Paraíba, Pernambuco e Piauí. Já foram investidos, desde o seu início, em 1998, mais de R\$ 8,5 milhões, beneficiando diretamente 9.800 alunos e 196 alfabetizadores a cada ano. Em 2003 foi investido R\$ 1 milhão. A Fundação conta com dois projetos próprios desenvolvidos em suas escolas para a erradicação do analfabetismo: o curso de alfabetização de pais de alunos e o telecurso. Este último é oferecido nas escolas da instituição e em telessalas disponíveis em 49 empresas conveniadas, tornando-se um curso flexível em relação aos horários, respeitando as variadas jornadas de trabalho e evitando o deslocamento do aluno até a escola. Juntos, esses dois projetos atenderam cerca de 20 mil pessoas em 2003.
- O Banco da Amazônia apóia o Programa Alfabetização Solidária, com um investimento de R\$ 342 mil. Adotou três municípios da região amazônica (Feijó, Lábrea e Portel), posicionados entre os que possuem os piores índices de analfabetismo.
- O Banco do Brasil realiza o BB Educar, com um investimento de cerca de R\$ 3,2 milhões. O programa teve início em 1992, a partir da necessidade de alfabetizar os empregados do banco da área de serviços gerais; e, posteriormente, se expandiu para as comunidades de todo o Brasil, por meio do trabalho voluntário de seus empregados. Adota os pressupostos da pedagogia de Paulo Freire, de Emília Ferreira e Vigotsky. Desde seu lançamento, foram alfabetizadas 150.862 pessoas.
- A Fundação Itaú Social destinou ao Programa Alfabetização Solidária R\$ 398 mil, em 2003, beneficiando quatro municípios de Minas Gerais e 2.000 alfabetizandos.
- O Santander Banespa, com um investimento de cerca de R\$ 25 mil, apóia o Programa Alfabetização Solidária, adotando o município de Manari, Pernambuco, que apresenta o mais baixo índice de IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) do País. O programa pretende colaborar com a promoção da auto-estima e da cidadania da população de Manari. Durante o ano de 2003 foram atendidas 250 pessoas entre jovens e adultos. Para o futuro, o banco pretende continuar apoiando

Manari por meio da Alfabetização Solidária e de outras organizações, como a Pastoral da Criança.

- O Unibanco apóia o Programa EDH - Empresários pelo Desenvolvimento Humano, com um investimento de R\$ 120 mil. Combater o analfabetismo e a distorção idade-série em municípios com baixo índice de desenvolvimento humano é também o objetivo deste programa. O seu público alvo são alunos do ensino público de várias cidades do Estado de Pernambuco. O banco também apóia o Programa Alfabetização Solidária, com um investimento de R\$ 510 mil, que beneficia moradores das cidades de Alcobaca, Heliópolis, Lamarão, Lençóis e Presidente Tancredo Neves, na Bahia, Bodocó, São Bento do Uma, Cajazerinhas e Duas Estradas, em Pernambuco, e Serra Grande, na Paraíba.

#### **Erradicação do trabalho infantil**

- Os bancos estão empenhados na erradicação do trabalho infantil por meio de suas áreas de gestão e da relação com seus diferentes públicos, fornecedores e suas cadeias de negócio. Além disso, realizam também ações voltadas para a erradicação do trabalho infantil e para garantir às crianças regresso, acesso, permanência e sucesso na escola.

- O BankBoston realiza o Projeto Russas desde 2001 e, em 2003, investiu cerca de R\$ 125 mil, envolvendo a participação voluntária de empregados do banco, além de sua Fundação, do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, do Unicef, da Prefeitura Municipal de Russas, Ceará, de ONGs e do empresariado local. O projeto tirou do trabalho mais de 300 crianças e adolescentes na cidade por meio da oferta de bolsa-escola, de ações complementares à escola, do fortalecimento dos vínculos familiares, comunitários e escolares. Com base no modelo de Russas, em abril de 2003 o banco deu início ao Projeto Ribeirão das Neves, na cidade de mesmo nome, na região metropolitana de Belo Horizonte, MG. O objetivo, neste caso, é a erradicação do trabalho infantil em agricultura e lixões. O projeto - uma parceria entre o banco, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e a Prefeitura Municipal, com apoio do UNICEF - já conseguiu do Governo Federal a ampliação do atendimento do PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil) em mais 200 vagas, registrando, assim, o retorno de 430 crianças à escola. O projeto continua e o banco tem investido cerca de R\$ 125 mil anuais em Ribeirão das Neves.

#### **Esportes**

- Os bancos patrocinam diferentes modalidades esportivas e também realizam ações sociais por meio do esporte em geral, favorecendo a descoberta de novos talentos entre pessoas de comunidades pobres ou complementando a educação escolar. Alguns exemplos:

- O Banco Bradesco desenvolve o Programa Finasa Esportes, projeto para a iniciação esportiva em vôlei e basquete, que reúne 4.300 meninas em 81 núcleos distribuídos entre escolas públicas e particulares do município de Osasco, em São Paulo. A frequência à escola é fator determinante para a participação, além da dimensão sócio-econômica, também considerada. O trabalho contempla também a orientação sobre noções de higiene, gravidez precoce, estresse, antidrogas e adolescência. Possui 13 equipes femininas de vôlei e basquete, compostas por 171 atletas, das categorias iniciante a adulto. O Finasa Osasco, time adulto de vôlei, é campeão de diversos torneios nacionais e internacionais e sempre colabora com liberação de atletas para a seleção brasileira da modalidade. Em 2003 foram investidos R\$ 6 milhões no programa.

- O Banco da Amazônia apóia o Projeto All Star Rodas que, por meio do esporte, contribui para a inclusão social de pessoas com deficiência. O banco investiu em 2003 cerca de R\$ 173 mil no apoio ao time de basquete All Star Rodas, que conta atualmente com 60 atletas na faixa etária de 10 a 40 anos, de ambos os sexos. O time patrocinado vem alcançando resultados positivos em diversas competições nacionais e internacionais.

- O Banco Nossa Caixa realiza o Programa "Nosso Esporte", com o investimento de R\$ 1,6 milhão, que tem como objetivo proporcionar o desenvolvimento de atletas em modalidades olímpicas e para-olímpicas, atendendo a demanda esportiva no Estado de São Paulo com programas de treinamento de qualidade.

- A Caixa Econômica Federal patrocinou a Conferência Brasileira de Atletismo, com um investimento de R\$ 550 mil. A Caixa patrocina há alguns anos o atletismo brasileiro, especialmente por ser uma modalidade esportiva que conta com maior número de jovens com poucos recursos, caracterizando o projeto como de alto interesse social.

- O Citibank apóia o Projeto Corrida pela Paz, evento organizado pela Câmara Americana de Comércio, que visa buscar a confraternização entre os diversos setores da sociedade e uma reflexão

pela paz mundial, em lembrança ao 11 de setembro de 2001.
<b>Saúde</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Os bancos também promovem ou apóiam iniciativas visando melhorar as condições de acesso a serviços e programas de saúde, seja fortalecendo políticas públicas, como também contribuindo com campanhas educativas e de prevenção de doenças.</li> <li>▪ O Banco Bradesco participa do programa Adote um Leito, desenvolvido por empresas e entidades em prol do Hospital Santa Marcelina, um dos maiores da periferia da Zona Leste de São Paulo. O programa tem como objetivo melhorar as condições de atendimento médico para a região. Foram mais de 1.800 atendimentos em 2003, com um investimento de R\$ 100 mil.</li> <li>▪ O Banco do Brasil realiza o programa Criança e Vida, com um investimento de R\$ 2,2 milhões ao ano. Seus objetivos são: reestruturar centros de atenção e tratamento do câncer voltados a crianças e adolescentes; capacitar e atualizar recursos humanos para melhorar a sua operacionalização e resultados terapêuticos; promover a integração de suas atividades assistenciais. O projeto visa também facilitar o acesso e a permanência dos pacientes nos centros de tratamento; garantir o atendimento multidisciplinar; incentivar a pesquisa na área da oncologia pediátrica e criar um sistema nacional de dados sobre o câncer infanto-juvenil.</li> <li>▪ O Banco Nossa Caixa realizou, em parceria com a Secretaria de Saúde do Estado de São Paulo, a Campanha de Prevenção e Combate a Dengue, produzindo 5 milhões de cartilhas, que foram distribuídas para os alunos de 7 a 12 anos da rede pública estadual de ensino, investindo R\$ 300 mil na referida ação.</li> </ul>
<b>Terceira Idade</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Na área de valorização da diversidade, o segmento da população com mais de 60 anos recebe cada vez mais atenção dos bancos, seja em ações internas ou em ações que beneficiam a população em geral, sobretudo por meio de processos de mobilização para garantir e ampliar os direitos conquistados recentemente no Estatuto do Idoso.</li> <li>▪ O ABN AMRO Real realiza o Concurso Banco Real Talentos da Maturidade desde 1999, ano que a ONU declarou como Ano Internacional do Idoso. O investimento anual no programa é de R\$ 6 milhões e o concurso visa sensibilizar a sociedade, por meio da premiação de talentos em diferentes áreas de produção artístico-cultural, para a importância do respeito às pessoas com mais de 60 anos. Em seis concursos, foram inscritos cerca de 65 mil trabalhos. Os concursos incluem também a premiação de monografias e de programas exemplares sobre o tema, que são abertos à participação de qualquer faixa etária. O programa vem ampliando a atenção da sociedade em geral para o tema, por meio de aspectos positivos ligados à criatividade dos talentos da maturidade.</li> </ul>
<b>Valorização da Diversidade</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ A valorização da diversidade, presente no campo da gestão, na relação com o público interno e demais públicos estratégicos dos bancos, também está incluída nas iniciativas sociais, favorecendo grupos em situação de vulnerabilidade e exclusão na sociedade, sobretudo produzindo referências para a superação dos mecanismos de discriminação.</li> <li>▪ O BankBoston realiza desde 1999 o Projeto Geração XXI, primeira iniciativa de ação afirmativa voltada para jovens negros no Brasil, que visa produzir condições de aprendizagem por meio de uma proposta educativa inovadora que garante a 21 jovens, na maioria mulheres, o acesso a novas linguagens e tecnologias, ampliando as possibilidades de equidade de condições econômicas, sociais e culturais. O banco investiu, em 2003, cerca de R\$ 784 mil neste projeto.</li> </ul>
<b>Voluntariado</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ A ação social dos bancos vem sendo compartilhada também com outras empresas da rede de relações, de fornecedores, clientes e também pessoas físicas, como colaboradores e seus familiares, em atividades que beneficiam a população em geral. Um dos reflexos dessa postura de corresponsabilidade em torno das agendas de desenvolvimento sustentável é o aumento no número de iniciativas ou programas de voluntariado nas empresas.</li> <li>▪ No caso dos bancos, 50% possuem programa de voluntariado e 36% mantêm cadastro de empregados que queiram atuar como voluntários em ações sociais, chegando a 18.830 os inscritos nestes programas em 2003. Destes, 6.487 empregados já participam de ações voluntárias, excluindo atividades pontuais. Em relação a 2002, houve um crescimento significativo no número de voluntários cadastrados ou atuando: cerca de 80% a mais do que o número de cadastrados em 2002, e três vezes</li> </ul>

mais do que o número de voluntários que atuaram em 2002.

- A média de horas mensais destinadas ao trabalho voluntário, foi de 32 horas em 2003 e 6 horas em 2002, o que parece revelar que o tema do voluntariado vem merecendo cada vez mais atenção das empresas; e, sobretudo, que elas têm criado processos internos para aferir resultados, monitorar as ações, produzir relatórios sobre o volume de atividades e horas doadas, entre outras medidas de acompanhamento das ações. Chega a quase 19% o percentual de bancos que autorizam o uso controlado de horas pagas para o trabalho voluntário, sendo que, nos outros 81%, os empregados atuam voluntariamente fora do horário de trabalho.

- O estímulo ao voluntariado implica também a destinação de recursos para as iniciativas ou programas de voluntariado, para 42% dos bancos. E 34% realizam atividades de capacitação ou formação dos empregados para qualificar a atuação como voluntários em ações no campo social.

- Além dos empregados, 33% dos bancos mobilizam também fornecedores e 40% mobilizam clientes para iniciativas de ação social, o que acontece por meio da formação de alianças, do apoio a terceiros, de iniciativas próprias ou do convite para participar de iniciativas que os próprios bancos possuem. Em 38% dos bancos que possuem programas de voluntariado os familiares dos seus empregados também são incentivados a participar, assim como os seus prestadores de serviços (22%).

- O Banco Bradesco, por meio das escolas da Fundação Bradesco, deu início em março de 2003 ao "Dia Nacional de Ação Voluntária". Trata-se de iniciativa que concentra uma amostra do trabalho voluntário relacionado aos diversos projetos pedagógicos que ocorrem no banco, no decorrer de todo o ano. Em um único dia, foram oferecidos mais de 190 mil atendimentos nas áreas de: lazer e entretenimento, educação, cultura, esporte, saúde preventiva, desenvolvimento comunitário e cidadania. A ação mobilizou mais de quatro mil voluntários, entre alunos, pais, empregados e profissionais de organizações parceiras de todo o País, que prestaram cerca de 200 serviços diferenciados às comunidades.

- O Banco do Brasil mantém um Programa de Voluntariado e, em 2003, investiu cerca de R\$ 576 mil para fomentar a cultura do voluntariado entre empregados e familiares, reafirmando o compromisso de responsabilidade sócio-ambiental do banco. O programa envolve as seguintes ações: capacitação de empregados para atuação voluntária, disponibilizando ferramentas para a gestão social; curso auto-instrucional sobre o Terceiro Setor e voluntariado; promoção de palestras nacionais e internacionais sobre o tema; promoção de feiras de voluntariado; efetivação de parcerias para a implementação de projetos e campanhas; divulgação do programa pelos meios de comunicação da empresa; capacitação de 90 empregados em um curso de aperfeiçoamento em voluntariado; desenvolvimento de projetos sociais voltados para a geração do primeiro emprego; inclusão digital de pessoas com deficiência; geração de emprego e renda; entre outros.

- O Banco Itaú iniciou em 2003, em caráter piloto, o Programa Itaú Voluntário, ancorado na crença de que, ao fazer parte da estratégia da organização, a responsabilidade social deve permear todos os níveis da instituição e seus colaboradores. Gerenciado pela Fundação Itaú Social e pelo Comitê de Apoio ao Voluntariado, o programa conta com a coordenação técnica do Centro de Voluntariado de São Paulo e o apoio da sua Área de Recursos Humanos. Para 2004 está prevista a expansão do programa para todos os empregados da Administração Central e da rede de agências.

- O Banco Nossa Caixa realiza programa de voluntariado desde 2002, em parceria com a Unidade de Interação Provisória da FEBEM do Brás, em São Paulo. Os colaboradores voluntários desenvolvem atividades educativas, visando ao desenvolvimento dos menores entre 15 e 17 anos, principalmente através de palestras de prevenção DSTs/AIDS e Orientação Profissional, realizadas quinzenalmente. Foram atingidos nos anos de 2002 e 2003 2 mil jovens participantes.

- O Banco Votorantim criou o Projeto Viver, proporcionando aos empregados a oportunidade de participarem voluntariamente de ações de transformação da realidade social, promovendo o desenvolvimento integral de famílias de comunidades carentes na região Sul da cidade de São Paulo. O banco optou por transformar o Projeto Viver numa organização não-governamental por meio da qual são realizadas ações voluntárias e de apoio a ações diversas na comunidade do Jardim Colombo, localidade beneficiada pela ação. O investimento anual do banco no Projeto Viver é de cerca de R\$ 262 mil.

- O BankBoston, com um investimento de cerca de R\$ 125 mil, realiza o Programa Participação Cidadã, que visa contribuir para o entendimento da cidadania e da participação social de empregados, familiares e outros públicos como voluntários. O Programa inclui ações como o Rally Social, que

também envolve outras empresas, a formação em responsabilidade social, o portal do voluntário BKB e o Projeto Raízes.

- O Citibank realiza o Programa CitiEsperança, que surgiu em 1997, por iniciativa de um grupo de colaboradores do Rio de Janeiro, com o objetivo de ajudar as comunidades em torno das áreas de atuação da instituição. Depois de três anos de experiência consolidada, o banco resolveu apoiar o projeto e passou a realizar a Campanha CitiEsperança, com a contrapartida de um real para cada real arrecadado pelos funcionários. O programa promove campanhas pontuais, atuando em projetos comunitários e mobilizando voluntários para a atuação em projetos e campanhas.

- O HSBC Bank Brasil possui o Programa de Ação Voluntária HSBC, criado em 2000, com a missão de desenvolver ações de solidariedade e estimular a responsabilidade social por meio do voluntariado entre os empregados e seus familiares. O programa atende várias instituições em todo o Brasil por meio de campanhas de incentivo à doação de materiais escolares, livros, alimentos, roupas, brinquedos, atividades voluntárias presenciais, como aulas de informática, idiomas, reforço escolar, dança, palestras educativas e atividades recreativas. São mais de 2 mil voluntários cadastrados no programa. O banco realizou em 2003 o Concurso Nacional de Redação, com um investimento de R\$ 10 mil, visando estimular empregados e seus familiares para o exercício do voluntariado, por meio da aproximação com entidades de atenção às crianças e adolescentes em situação de pobreza.

- O Unibanco realiza o Programa Superação Social, uma iniciativa dos colaboradores do banco que objetiva incentivar o trabalho voluntário por meio de atividades sociais que resultem em efetiva ajuda a entidades. Em 2003, a terceira edição do Superação Social contou com a participação de todos os 26 mil colaboradores, beneficiando em torno de 213 entidades de atenção a crianças, jovens e adultos pobres.

#### **Comunidade e Negócios/ Microcrédito**

- O microcrédito caracteriza-se pela geração de trabalho e renda, financiamento de atividades produtivas que propiciam o desenvolvimento sustentável. Esta iniciativa representa um estímulo a novos arranjos produtivos, propiciando uma melhor distribuição de renda e sendo um agente fundamental para a erradicação da pobreza no País.

- Aproximadamente 35% dos bancos que participam deste relatório possuem atividade específica de microcrédito, como uma concessão de empréstimos de baixo valor a microempresários e/ou microempresas sem acesso ao sistema financeiro tradicional. Além disso, cerca de 14% possuem processos para acompanhamento dos impactos das suas operações de microcrédito no que se refere à erradicação da pobreza, geração de renda, estímulo ao empreendedorismo e inclusão social. Esse processo é realizado, por exemplo, através de trabalho de campo feito por agentes de crédito e assistência social, além de programas de treinamento e orientação visando a melhor estruturação dos novos negócios, bem como a capacitação de seus gestores e colaboradores.

- Em 2003, do número total de clientes de microcrédito reportado pelos bancos, 78% são de bancos públicos e 22% são de bancos privados. As atividades na área de microcrédito passaram a ser reguladas pelo Governo Federal a partir de 2003, incentivando os bancos a ampliarem o crédito oferecido a populações de baixa renda, com impacto na redução da pobreza, na geração de trabalho e renda e na ampliação do número de pequenos empreendimentos. Muitos bancos já realizavam atividades nesta direção há alguns anos e, com a nova legislação, há um esforço de todos no sentido de potencializar essa iniciativa.

- Com relação ao perfil de crédito dos bancos que participam desse relatório, 27,8% oferecem acesso a contas correntes e de poupança, sem restrições de renda, enquanto que 32,4% possuem programas de financiamento para novos empreendedores. Outros 25% possuem programas de crédito voltados para cooperativas ou incubadoras de empresas. Possuem políticas ou programas que possibilitam o acesso ao crédito para pessoas que não têm acesso ao sistema financeiro formal 36,1% dos bancos, que visam a geração de renda e a equidade social como, por exemplo, o microcrédito e linhas de crédito diferenciadas com juros reduzidos para comunidades de baixa renda; 25,7% fornecem linhas de crédito para a aquisição de equipamentos ou modificação de processos que facilitem a inclusão social. Adaptação de equipamentos para a contratação de deficientes físicos, programas de inclusão digital, dentre outros; e estabelecem políticas explícitas com orientação de normas, procedimentos e/ou rotinas de administração para subsidiar o processo de tomada de decisão em concessão de crédito e/ou investimentos em relação a riscos sócio-ambientais 38,2% dos bancos

que participam desta amostra.

- O ABN AMRO Real, por meio da Real Microcrédito Assessoria Financeira S.A., atua desde 2002 e investe anualmente R\$ 528 mil. O microcrédito é produtivo e assistido, destinado aos empreendedores de comunidades carentes ou de baixa renda, sejam eles formais ou não. Sua missão é "melhorar o fluxo dos recursos financeiros no País, oferecendo às populações de baixa renda linhas de crédito que permitam a criação e o crescimento de pequenos negócios, gerando (auto) emprego e renda para a realização de projetos de vida". Foram realizadas 870 operações em 2003, com 579 clientes ativos.

- O Banco Nossa Caixa é o responsável pela liberação dos recursos que são solicitados através do Banco do Povo Paulista, a bem-sucedida experiência de microcrédito para pequenos empreendedores, lançada pelo Governo do Estado de São Paulo em parceria com os municípios paulistas. O pagamento pode ser realizado em até 18 meses, com juros de 1% ao mês e já atingiu a cifra de mais de R\$ 150 milhões emprestados.

- O Banco Bradesco opera com microcrédito desde agosto de 2003. Sua linha é destinada a pessoas físicas e microempresários clientes do Bradesco e do Banco Postal, que é um forte aliado do Bradesco em operações dessa natureza. Por meio do Banco Postal, pessoas que antes não tinham acesso a qualquer tipo de serviço bancário e empréstimos, foram incluídas no sistema financeiro. A carteira de microcrédito do Bradesco é de R\$ 371,9 milhões, o que representa mais de 726 mil contratos realizados por essa linha em todo o Brasil.

- A Caixa Econômica Federal realiza o Projeto Microcrédito Caixa, com um investimento de R\$ 6 milhões, em parcerias com OSCIP's (Organizações de Sociedade Civil de Interesse Público) e SCM's (Sociedades de Crédito ao Microempreendedor). O projeto foi iniciado em 2001 nos estados da Bahia, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo. Foram realizadas cerca de 4 mil operações, principalmente com microempreendedores formais e informais e com pessoas físicas. As operações são intermediadas pelas OSCIP's e SCM's, que fazem a prospecção dos clientes.

- O Santander Banespa atua na área do microcrédito desde agosto de 2003, com um investimento de R\$ 180 mil e atuando diretamente nas comunidades, em parceria com entidades capacitadas. O microcrédito não pretende ser assistencialista e nem ação de natureza filantrópica, mas representa o apoio a negócio de pequenos empreendedores para que eles consigam ampliar sua renda e seu negócio. Foram atendidas 1.987 pessoas, 200 créditos foram aprovados, com oito treinamentos e 159 pessoas treinadas.

- O Unibanco realiza o Projeto MicroInvest, ação econômica de forte impacto na geração de emprego, na distribuição de renda e, conseqüentemente, no aumento do consumo. Direcionado a micro e pequenos empreendedores, formais ou informais, o crédito se destina a capital de giro e investimentos. Desde que surgiu, em 2001, o MicroInvest já realizou 4.800 operações, com volume de quase R\$ 7 milhões e valor médio por operação de R\$ 1.400.

Fonte: Febraban [2004].

ANEXO B  
PROJETOS DE LEI RELACIONADOS AO TEMA DE PAGAMENTOS POR  
SERVIÇOS AMBIENTAIS (PEIXOTO, 2011)

#### 4 PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS EM TRAMITAÇÃO NO CONGRESSO NACIONAL

No tocante à legislação, não há ainda, no Brasil, marco legal federal consolidado para o pagamento por serviços ambientais. Entretanto, há inúmeras proposições legislativas similares em análise no Congresso Nacional, as quais apresentamos a seguir.

##### 4.1 PROPOSIÇÕES COM OBJETIVOS DIVERSOS RELACIONADOS AO PSA

Há em tramitação no Congresso projetos de lei que não tratam diretamente da instituição de um sistema de PSA, mas propõem instrumentos de preservação ou conservação ambiental, como incentivos fiscais baseados na redução de alíquotas ou isenção fiscal. Outros propõem subvenção ou incentivos creditícios, como linhas de crédito específicas, redução de taxa de juros, alongamento de prazos de pagamento, e concessão de bônus de adimplência. Alguns projetos propõem ainda incentivos associados a serviços ambientais específicos, como a maior disponibilidade de água em quantidade e qualidade nas bacias hidrográficas ou restringem tais incentivos a determinadas regiões ou biomas.

O **Projeto de Lei do Senado (PLS), nº 131, de 2007**<sup>13</sup>, do Senador Jonas Pinheiro, *dispõe sobre a concessão de incentivos fiscais e creditícios a pessoas físicas e jurídicas que promovam a reposição florestal*. Pretende estimular a implantação de boas práticas rurais, mediante a concessão de incentivos fiscais e creditícios aos seus proprietários, como redução do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR),

---

<sup>13</sup> Disponível em: [http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=80299](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=80299).

Imposto de Renda (IR), juros e encargos financeiros incidentes sobre as operações de crédito rural contratadas, associados à cobrança pelo uso dos recursos hídricos. O PLS nº 131, de 2007, estatui que as áreas de conservação, as benfeitorias, além das técnicas e métodos de conservação da água e do solo implementadas nas propriedades rurais deverão ser consideradas como parâmetro para a fixação do valor a ser cobrado pelo uso da água. E estabelece como destino para a aplicação dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso da água, a retribuição por serviços ambientais decorrentes de ações de conservação estabelecidas ou a serem implantadas nas propriedades rurais na bacia. Finalmente, atribui aos comitês de bacia hidrográfica a competência para definir as diretrizes, os critérios, os valores e os beneficiários da retribuição por serviços ambientais das propriedades rurais da bacia e decidir por sua aplicação mediante abatimento da cobrança pelo uso dos recursos hídricos ou apoio à implantação de práticas e manejo conservacionistas.

O PLS nº 131, de 2007, foi distribuído para as Comissões de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR), de Agricultura e Reforma Agrária (CRA), de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) e de Assuntos Econômicos (CAE, cabendo esta a decisão terminativa), onde será examinado conjuntamente com os projetos PLS nº 142, de 2007<sup>14</sup>, PLS nº 304, de 2007<sup>15</sup>, PLS nº 34, de 2008<sup>16</sup>, PLS nº 64, de 2008<sup>17</sup>, PLS nº 65, de 2008<sup>18</sup>, PLS nº 78, de 2008<sup>19</sup> e PLS nº 483, de 2009<sup>20</sup>, por versarem sobre matérias correlatas, a seguir apresentados.

O **PLS nº 142, de 2007**, do Senador Renato Casagrande, acrescenta inciso aos arts. 21, 22 e 38 da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos para estabelecer retribuição por serviços ambientais decorrentes de boas práticas rurais que resultem na maior disponibilidade de água em quantidade e qualidade nas bacias hidrográficas.

---

<sup>14</sup> Disponível em: [http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=80324](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=80324).

<sup>15</sup> Disponível em: [http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=81433](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=81433).

<sup>16</sup> Disponível em: [http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=84039](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=84039).

<sup>17</sup> Disponível em: [http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=84160](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=84160).

<sup>18</sup> Disponível em: [http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=84161](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=84161).

<sup>19</sup> Disponível em: [http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=84262](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=84262).

<sup>20</sup> Disponível em: [http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=93933](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=93933).

O **PLS nº 304, de 2007**, da Senadora Serys Slhessarenko, altera o art. 10 da Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), para afastar a incidência deste imposto sobre as áreas rurais preservadas além do exigido para reserva legal.

O **PLS nº 34, de 2008**, da Comissão Mista Especial sobre as Mudanças Climáticas (CMESP) – 2007, trata de concessão de subvenção à implementação de Servidão Florestal, de Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN) e de reserva legal instituída voluntariamente sobre a vegetação que exceder os percentuais legalmente estabelecidos, e sobre a possibilidade de recebimento da subvenção na forma de abatimento de dívidas de crédito rural. Altera também a Lei nº 4.771, de 1965 (Lei do Código Florestal) para conceder a subvenção anual de R\$ 50,00 por hectare, limitado ao máximo de 200 hectares por proprietário rural.

O **PLS nº 64, de 2008**, do Senador Expedito Júnior, altera o art. 41 da Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, que dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável, institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF), além de alterar outras leis. A proposição concede compensação financeira a produtores rurais da Amazônia Legal pela manutenção de áreas cobertas por florestas acima do exigido como área de preservação permanente e de reserva legal pela Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965.

O **PLS nº 65, de 2008**, do Senador Expedito Júnior, altera o art. 1º da Lei nº 10.177, de 12 de janeiro de 2001, que dispõe sobre as operações com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO), para introduzir a concessão de bônus de adimplência de trinta e cinco por cento para os mutuários que desenvolvem suas atividades na região da Amazônia Legal, caso mantenham a área de Reserva Legal igual ou maior que os limites estabelecidos no Código Florestal e paguem cada parcela da dívida até a data do respectivo vencimento.

O **PLS nº 78, de 2008**, do Senador Gilberto Goellner, dispõe sobre a concessão de incentivos fiscais e creditícios a pessoas físicas e jurídicas que promovam a reposição florestal em seus imóveis implementada de acordo com projeto técnico que atenda a requisitos estabelecidos na proposição. O PLS isenta do ITR a área do mesmo

imóvel rural equivalente ao quádruplo da área sob processo de reposição florestal, e permite ao proprietário do imóvel rural deduzir do Imposto de Renda, no mesmo período-base, o valor correspondente ao produto da alíquota do imposto multiplicada pelo montante dos dispêndios realizados com o processo de reposição florestal. Por fim, a proposição dispõe que os juros e demais encargos incidentes sobre as operações de crédito rural, contratadas com recursos considerados como crédito rural, que se destinarem aos imóveis rurais que apresentem projetos de reposição florestal nos termos desta Lei, deverão sofrer um desconto proporcional entre a área do projeto e a área total do mesmo imóvel

O **PLS nº 483, de 2009**, também do Senador Gilberto Goellner, que dá nova redação ao *caput* e ao § 2º do art. 36 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza para permitir que a compensação ambiental por ela instituída possa ser destinada a pagamento por serviços ambientais prestados por propriedades rurais. O PLS, nº 483, de 2009, prevê que nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto, assim considerado pelo órgão competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório (EIA/RIMA), o empreendedor seja obrigado, nos termos do regulamento da lei, a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral<sup>21</sup> e destinar parte dos recursos da compensação para o pagamento pelos serviços ambientais prestados por propriedades rurais situadas em zona de amortecimento.

Segundo a Lei nº 9.985, de 2000, os recursos oriundos da compensação ambiental nela prevista deverão ser destinados à implantação e à manutenção de unidades de conservação da natureza. Para o autor do PLS esses recursos também devem ser destinados ao pagamento pelos serviços ambientais prestados pelas propriedades rurais situadas em áreas circunvizinhas a essas unidades.

Dentre os projetos originários da CD há o **PL nº 6.005, de 2009**<sup>22</sup>, do Deputado Beto Faro, *dispõe sobre a inclusão entre os objetos dos financiamentos pelo Sistema Nacional de Crédito Rural, de sistemas de produção nas formas especificadas,*

---

<sup>21</sup> Conforme o art. 8º da Lei nº 9.985, de 2009, fazem parte do grupo das Unidades de Proteção Integral: I – Estação Ecológica; II – Reserva Biológica; III – Parque Nacional; IV – Monumento Natural; e V – Refúgio de Vida Silvestre.

<sup>22</sup> Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=448936>.

*que resultem em benefícios ambientais.* O PL prevê que o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR, instituído pela Lei nº 4.829, de 1965) tenha também como objeto o financiamento de atividades que integram sistemas de produção agropecuária e florestal. Esses são sistemas também conhecidos como integração lavoura-pecuária-floresta, que já foram financiados pelo Programa de Integração Lavoura/Pecuária floresta, que já foram financiados pelo Programa de Integração Lavoura/Pecuária floresta (PROLAPEC), instituído pela Resolução nº 3.352, de 2006, do Conselho Monetário Nacional, com recursos do BNDES. A partir da safra 2008/2009, o Programa de Estímulo à Produção Agropecuária Sustentável (PRODUSA) passou a englobar o Prolapec e a linha de financiamento Moderagro Solo.

Ainda sobre o tema de integração lavoura-pecuária-floresta, tramitou no Senado o **Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 78, de 2008**<sup>23</sup> (PL nº 708, de 2007, na Câmara dos Deputados, de onde se originou), que *estende os incentivos especiais de que trata o parágrafo único do art. 103 da Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, ao produtor rural que adotar técnicas de integração entre lavoura e pecuária*, de autoria do então Deputado Rodrigo Rollemberg.

O art. 103 da Lei nº 8.171, de 1991, conhecida como Lei Agrícola, estabelece que o Poder Público, através dos órgãos competentes, concederá incentivos especiais ao proprietário rural que:

- I – preservar e conservar a cobertura florestal nativa existente na propriedade;
- II – recuperar com espécies nativas ou ecologicamente adaptadas as áreas já devastadas de sua propriedade;
- III – sofrer limitação ou restrição no uso de recursos naturais existentes na sua propriedade, para fins de proteção dos ecossistemas, mediante ato do órgão competente, federal ou estadual.

É interessante observar que o parágrafo único do art. 103 estabelece incentivos que não foram devidamente regulamentados e implementados nos últimos 20 anos, e que se coadunam com as perspectivas postas pelas proposições legislativas que tratam do pagamento por serviços ambientais hoje existentes, os quais são:

- I – a **prioridade na obtenção de apoio financeiro oficial**, através da concessão de crédito rural e outros tipos de financiamentos, bem como a cobertura do seguro agrícola concedidos pelo Poder Público.

<sup>23</sup> Disponível em: [http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=85198](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=85198).

II – a **prioridade na concessão de benefícios associados a programas de infra-estrutura rural**, notadamente de energização, irrigação, armazenagem, telefonia e habitação;

III – a **preferência na prestação de serviços oficiais de assistência técnica** e de fomento, através dos órgãos competentes;

IV – o **fornecimento de mudas de espécies nativas e/ou ecologicamente adaptadas** produzidas com a finalidade de recompor a cobertura florestal; e

V – o **apoio técnico-educativo** no desenvolvimento de projetos de preservação, conservação e recuperação ambiental. [grifo nosso]

O PLC nº 78, de 2008, foi aprovado no Senado na forma de um projeto Substitutivo<sup>24</sup> (prejudicando o PLS nº 260, de 2007, de autoria do Senador Expedito Júnior, que tramitava em conjunto e que propunha a instituição de uma Política Nacional de Integração Lavoura-Pecuária). O Substitutivo ao PLC nº 78, de 2008, foi remetido, em julho de 2010, à Câmara dos Deputados onde, novamente como PL nº 708, de 2007<sup>25</sup>, aguarda parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) e votação no Plenário, antes de ser (caso aprovado) enviado à sanção presidencial.

O **PL nº 6.204, de 2009**<sup>26</sup>, do Deputado Carlos Bezerra, *altera os arts. 3º e 5º da Lei nº 7.797, de 1989, que dispõe sobre o Fundo Nacional do Meio Ambiente*, para que os recursos desse Fundo sejam geridos por comitês municipais, criados com esta finalidade, compostos paritariamente por representantes do setor governamental e do setor privado, conforme regulamento. E especifica que entre as aplicações prioritárias dos recursos financeiros do Fundo está o pagamento por serviços ambientais ao produtor rural, excluindo, portanto, outros atores sociais como pessoas físicas e jurídicas que atuem no meio rural ou urbano.

O **PL nº 740, de 2011**<sup>27</sup>, do Deputado Luiz Otavio, *altera a Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965 (Código Florestal), e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 (Política Nacional do Meio Ambiente), para instituir o pagamento por serviços ambientais prestados pelas áreas de preservação permanente (APPs)*. Observe-se que o

<sup>24</sup> Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/mate-pdf/82414.pdf>.

<sup>25</sup> Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=347880>.

<sup>26</sup> Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=454802>.

<sup>27</sup> Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=494957>.

novo Código Florestal está em discussão mais avançada, já no Senado Federal (PLC nº 30, de 2011) e, em nossa opinião, caso a iniciativa prospere, deverá encontrar a discussão sobre o Código Florestal encerrada e, assim, provavelmente será rejeitado no Senado.

## ANEXO C

### REFLEXÕES SOBRE A ATUAÇÃO DO CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL E DO BANCO CENTRAL A RESPEITO DO MEIO AMBIENTE

#### Boletim Responsabilidade Social e Ambiental do Sistema Financeiro

Ano 2, nº 16, março de 2007



#### Sistema Financeiro e Meio Ambiente: Reflexões sobre a atuação do CMN e do Banco Central

*Fabiano Jantalia*<sup>1</sup>

A recente divulgação de pesquisas científicas sobre o grau de aquecimento global despertou a atenção da sociedade internacional e parece ter catalisado a superação do velho paradigma de que a preocupação ambiental implica obstáculo ao desenvolvimento econômico. Ressurge a preocupação com o desenvolvimento sustentável, usualmente definido como aquele que atende às necessidades do presente, sem comprometer a possibilidade de satisfação de necessidades das gerações futuras. Nesse contexto, a variável ambiental é um dos principais componentes de um modelo de desenvolvimento realmente sustentável.

O papel a ser desempenhado pelas instituições financeiras na questão ambiental não pode estar adstrito à burocrática verificação de licenças e a estudos de impacto ambientais dos empreendimentos. A necessidade de reformulação das relações entre o capital e a natureza, imposta pelo agravamento da situação climática de nosso planeta, requer uma atuação mais vigorosa e incisiva do sistema financeiro, por sua atuação propulsora do desenvolvimento.

No plano internacional, algumas iniciativas já estão sendo tomadas há algum tempo. O Programa das Nações Unidas para o Ambiente (Unep) firmou parceria com representantes do sistema financeiro para discutir o tema, a qual resultou na criação do grupo "Iniciativa Financeira" (Unep-FI). Em 1992, foi firmada a Declaração Internacional dos Bancos sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, reconhecendo que "o desenvolvimento sustentável depende de uma interação positiva entre o desenvolvimento econômico e social, e a salvaguarda do ambiente, a fim de equilibrar a satisfação dos interesses das gerações atuais e futuras".

No Brasil, o governo federal criou o Protocolo Verde, instrumento que leva bancos e órgãos públicos a incorporar a questão ambiental como critério de análise de concessão de créditos e benefícios fiscais. Contudo, a atuação das instituições financeiras na questão ambiental ainda é fruto de iniciativas pontuais,

relacionadas à política de responsabilidade social de cada banco, sendo, portanto, insuficientes para impor resultados apreciáveis à coletividade. As descobertas recentes nos mostram que chegou a hora de o estado brasileiro atuar de forma mais incisiva, regulamentando diretamente ou induzindo o direcionamento dos recursos do Sistema Financeiro Nacional (SFN), de modo a contemplar, de fato, a variável ambiental em seu funcionamento.

Em uma análise preliminar, é possível concluir que o ordenamento jurídico brasileiro oferece condições para uma atuação positiva do Conselho Monetário Nacional (CMN) e do Banco Central nessa seara. Em instância superior, o CMN, no exercício das competências que lhe são conferidas sobretudo pelo art. 4º da Lei 4.595/1964, poderia baixar regulamentação sobre o tema e, por exemplo: i) estabelecer parâmetros para direcionamento do crédito para os projetos ambientais; ii) fixar a obrigatoriedade de contratação de avaliação de risco e contratação de seguro ambiental como requisito de financiamento de determinadas atividades, garantindo assim a reparação de danos eventualmente causados; ou iii) estabelecer patamares de taxa de juros para o financiamento de medidas de reflorestamento e recuperação do solo.

O Banco Central também tem muito a contribuir, tanto no plano normativo, quanto na fiscalização. Essa contribuição poderia se dar com a adoção de medidas como a redução do recolhimento compulsório dos bancos que emprestem recursos a projetos de prevenção ou recuperação de danos ambientais ou com a inclusão, na regulamentação sobre risco, de disposições específicas sobre o risco ambiental, introduzindo-o no processo de supervisão bancária, ao lado dos demais fatores de risco atualmente monitorados.

Esses são apenas alguns dos muitos instrumentos, já contemplados na Lei n.º 4.595/64, que podem ser prontamente empregados pelo CMN e pelo Banco Central em prol do meio-ambiente. O rol de competências conferidas a esses entes revela que já existem condições jurídicas para viabilizar uma atuação proativa das estruturas de regulação do SFN, alinhando-o com as premissas formuladas pela Organização das Nações Unidas (ONU) na matéria, sem comprometer a livre iniciativa do setor.

Com essas iniciativas, entre muitas outras, o CMN e o Bacen dariam passos largos para seu engajamento na questão ambiental, contribuindo fortemente para conciliação dos interesses das gerações presentes e futuras e para a preservação de nosso ecossistema, servindo de exemplo para o mundo.

<sup>1</sup> Procurador do Banco Central do Brasil em Brasília (DF). Especialista em Direito do Estado pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

## Ecoeficiência

Luciana Graziela Araújo Cuoco <sup>2</sup>

A Ecoeficiência, de acordo com o conceito definido pelo *World Business Council for Sustainable Development* (WBCSD):

é alcançada mediante o fornecimento de bens e serviços a preços competitivos que satisfaçam as necessidades humanas e tragam qualidade de vida, ao tempo que reduz progressivamente o impacto ambiental e o consumo de recursos ao longo do ciclo de vida, a um nível, no mínimo, equivalente à capacidade de sustentação estimada da Terra.

Seus elementos são: reduzir o consumo de materiais e de energia com bens e serviços, reduzir a dispersão de substâncias tóxicas, intensificar a reciclagem de materiais, maximizar o uso sustentável de recursos renováveis, prolongar a durabilidade dos produtos e agregar valor aos bens e serviços.

Programas de Ecoeficiência podem basear-se no conceito dos "3 Rs", que devem ser aplicados nesta ordem:

**Repensar:** repensar processos, produtos e hábitos. O objetivo é avaliar se há alguma forma diferente de fazer algo, que pode ser tanto o meio de transporte utilizado quanto a matéria-prima empregada, o produto desenvolvido e até mesmo os próprios métodos de trabalho. Muitas vezes um novo processo é mais eficiente e barato, como por exemplo, substituir uma viagem por uma videoconferência.

Depois de repensar, deve-se tentar reusar.

**Reusar:** Antes mesmo de reciclar, deve-se reutilizar objetos, matéria-prima, roupas, papel etc.

E, finalmente, depois de repensar os processos e hábitos e de reutilizar os recursos, o próximo passo é a reciclagem.

**Reciclar:** A reciclagem evita a utilização de mais recursos naturais, diminui os resíduos despejados no meio ambiente e ao mesmo tempo é fonte de receita para muitas empresas. Entretanto, o processo de reciclagem também pode gerar uso de recursos naturais, como energia, e pode produzir resíduos, esta é a última opção dentro da política dos 3Rs.

Boas práticas socioambientais são vantajosas para qualquer empresa, inclusive para as instituições financeiras. Um caso clássico é do banco holandês ING. Esta instituição, que na época se chamava NMB, decidiu construir uma nova sede em 1987 que fosse ecologicamente amigável e buscasse o bem estar de todos os funcionários. Os resultados superaram as expectativas: o número de abstenções ao trabalho caiu 15%, a produtividade aumentou, os gastos com o sistema de energia tiveram retorno nos primeiros 3 meses, a construção foi considerada uma das mais eficientes em

<sup>2</sup> Analista no Departamento de Supervisão Indireta e Gestão da Informação (Desig) do Banco Central do Brasil, em São Paulo (SP).

energia da Europa e desde a sua ocupação inicial, consome 92% menos energia que um banco adjacente construído na mesma época, gerando uma economia de US\$ 2,9 milhões /ano.

Políticas de Ecoeficiência atuam em áreas variadas. Há iniciativas voltadas para a racionalização no uso de recursos, como papel, luz e água, através de medidas como manutenção periódica de válvulas, descargas e encanamentos, substituição de lâmpadas e de torneiras mais econômicas e implementação de sistemas de regas dos jardins em horários de menor evaporação, de modo a otimizar o uso da água.

Outro campo de trabalho diz respeito à questão da disposição responsável de resíduos e reciclagem, com ações como coleta seletiva de lixo, descarte adequado de lâmpadas, utilização de sacos plásticos biodegradáveis na coleta de resíduos e programas de reciclagem de cartuchos e toners, vidros, alumínio, papel e plástico. Há iniciativas criativas como a de um grande banco brasileiro que recolhe e tritura as folhas secas originadas da varredura e manutenção da área verde de sua sede e as utiliza como adubo orgânico nessa mesma área.

A questão das mudanças climáticas também está no rol de preocupações dos bancos e cada vez mais instituições estão buscando neutralizar suas emissões de CO<sub>2</sub>, transformando-se em organizações chamadas de "zero carbono", por meio de atitudes como monitoramento permanente do volume de gás carbônico emitido por seus veículos, compra de árvores e de eletricidade de fontes renováveis, redução do uso de energia e investimentos em projetos geradores de créditos de carbono para compensar as emissões remanescentes. Alguns bancos no Brasil já declararam que se tornaram neutros em carbono e outros já prometeram alcançar esta meta ainda em 2007.

### Agenda de Eventos

Evento	Data e Local	Informações
Lançamento do <i>Latin American Sustainable Finance Forum (LASFF)</i>	19 de abril São Paulo	ces@fgvsp.br
2º Congresso Ibero-Americano sobre Desenvolvimento Sustentável	24 a 26 de abril São Paulo	www.sustentavel.org.br
UNEP FI 2007 <i>Global Roundtable</i>	24 e 25 de outubro Melbourne, Austrália	www.unepfi.org/events/2007roundtable

Realização: **Banco Central do Brasil (Dinor/Deorf)**  
 Idealização: **Sérgio Darcy da Silva Alves**  
 Editora Responsável: **Elvira Cruvinel F. Ventura**  
 Contribuições/sugestões para o Boletim podem ser enviadas para **gtrja.deorf@bcb.gov.br**

## ANEXO D

DECLARAÇÃO INTERNACIONAL DOS BANCOS SOBRE O MEIO AMBIENTE E  
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (UNEP- FI, 2011a):**United Nations Environment Programme**

برنامج الأمم المتحدة للبيئة · 联合国环境规划署

PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR L'ENVIRONNEMENT · PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE  
ПРОГРАММА ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ**Finance Initiative**

Innovative financing for sustainability

**Declaração Internacional da Banca sobre Ambiente e Desenvolvimento Sustentável  
(Sustain-Ability)**

Nós, membros do sector dos serviços financeiros, reconhecemos que o Desenvolvimento Sustentável depende de uma interacção positiva entre o desenvolvimento económico e social, e a salvaguarda do ambiente, a fim de equilibrar a satisfação dos interesses das gerações actuais e futuras. Reconhecemos para além disso que o Desenvolvimento Sustentável é da responsabilidade colectiva dos governos, empresas, e cidadãos. Para atingir objectivos ambientais comuns, estamos decididos a trabalhar em cooperação com estes actores sociais no contexto dos mecanismos de mercado. De referir que em fins de 1998 mais de 100 instituições financeiras já tinham aderido publicamente a esta Declaração tendo também mais de 75 seguradoras adoptado um compromisso idêntico. (Insurance Industry Initiative on the Environment). Não se trata apenas de saber o que pode o sector financeiro fazer pelo ambiente mas o que uma actuação ambientalmente responsável pode conseguir para o sector da Banca e Seguros, com a operacionalização dos princípios da Declaração num contexto de crescente preocupação ambiental e de mais estrita regulamentação global.

**Compromisso com o Desenvolvimento Sustentável**

Encaramos o Desenvolvimento Sustentável como um aspecto fundamental de uma sólida gestão empresarial. Acreditamos que o Desenvolvimento Sustentável pode ser mais facilmente conseguido no contexto do funcionamento dos mercados, de uma apropriada regulamentação e de instrumentos económicos eficientes. Os governos de todos os países têm um papel de liderança no estabelecimento e reforço de valores e prioridades ambientais comuns de longo prazo. Consideramos os serviços do sector financeiro como um importante contributo para o Desenvolvimento Sustentável em associação com os outros sectores económicos. Reconhecemos no Desenvolvimento Sustentável um compromisso empresarial e uma componente do nosso empenho na cidadania empresarial.

**Gestão Ambiental e Instituições financeiras**

1. Subscrevemos a abordagem precaucionária da gestão ambiental centrada na antecipação e prevenção da degradação ambiental.
2. Estamos decididos em cumprir a regulamentação ambiental aplicável às nossas actividades e serviços empresariais a nível local, nacional e internacional.
3. Esforçar-nos-emos por integrar as questões ambientais nas nossas actividades, práticas de gestão e outras decisões empresariais, em todos os mercados.
4. Reconhecemos que a identificação e quantificação dos riscos ambientais devem fazer parte do processo normal de avaliação e gestão dos riscos, tanto nas actividades a nível doméstico como internacional. Em relação aos nossos clientes, consideramos que a conformidade com a regulamentação



## United Nations Environment Programme

برنامج الأمم المتحدة للبيئة · 联合国环境规划署  
PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR L'ENVIRONNEMENT · PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE  
ПРОГРАММА ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ

### Finance Initiative

Innovative financing for sustainability

ambiental aplicável e a utilização de práticas ambientalmente seguras são importantes factores da demonstração de uma gestão empresarial eficiente.

5. Empenhar-nos-emos na aplicação das melhores práticas de gestão ambiental, incluindo eficiência energética, reciclagem e prevenção dos resíduos na origem. Procuraremos estabelecer relações empresariais com parceiros, fornecedores, e entidades sub-contratadas que, similarmente, adoptem elevados padrões ambientais.

6. Tencionamos actualizar periodicamente os nossos métodos para lhes incorporar os desenvolvimentos relevantes em matéria de gestão ambiental. Encorajamos o sector dos serviços financeiros a realizar investigação neste domínio e em áreas com ele relacionadas.

7. Reconhecemos a necessidade de realizar periodicamente auditorias ambientais internas, e de avaliar as nossas próprias actividades face aos objectivos ambientais.

8. Encorajamos o sector dos serviços financeiros a desenvolver produtos e serviços que promovam a salvaguarda ambiental.

### Sensibilização do público e comunicação

1. Recomendamos às Instituições Financeiras que elaborem e publiquem uma Declaração da sua Política Ambiental e que, periodicamente, comuniquem as medidas que adoptaram para promover a integração das questões ambientais nas suas actividades

2. Partilharemos a informação disponível com os clientes de modo a permitir-lhes reforçar as suas próprias capacidades para reduzir riscos ambientais e promover o Desenvolvimento Sustentável

3. Encorajaremos a abertura e diálogo em matéria de questões ambientais com audiências relevantes, incluindo accionistas, empregados, clientes, governo, e público em geral.

4. Pedimos ao Programa das Nações Unidas para o Ambiente (PNUA) para ajudar o sector dos serviços financeiros a promover os princípios e objectivos da presente Declaração fornecendo-lhes a informação pertinente que dispõe sobre o Desenvolvimento Sustentável.

5. Encorajamos as outras Instituições Financeiras a apoiar a presente Declaração e comprometemo-nos a partilhar com elas as nossas experiências e conhecimentos por forma a difundir as melhores práticas.

6. Trabalharemos periodicamente com o PNUA para apreciar os sucessos obtidos na implementação desta Declaração que será revista quando apropriado.

(\*) A Declaração Internacional da Banca, apoiada pelo PNUA, não pode ser desligada do conhecimento e adopção da Declaração Internacional sobre Produção Mais Limpa, também suportada pelo PNUA,



## United Nations Environment Programme

برنامج الأمم المتحدة للبيئة · 联合国环境规划署  
PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR L'ENVIRONNEMENT · PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE  
ПРОГРАММА ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ

### Finance Initiative

Innovative financing for sustainability

---

(Peneda, Constança - Revista Pequena e Média Empresa do IAPMEI, III Série, Nº 24 - Abril/Junho 1998).

### Convite a assinar a Declaração:

Nós, abaixo assinados, aprovamos os princípios anunciados nesta Declaração e esforçar-nos-emos para assegurar que as nossas políticas e actividades empresariais promovem a salvaguarda do ambiente e o Desenvolvimento Sustentável.