

ELETRÔNICOS

Direito Internacional sem Fronteiras

A RESPONSABILIDADE DO BANCO MUNDIAL NA PROMOÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

The responsibility of world bank in the promotion of international human rights law

Laianne Porto BRASIL¹ 

DADOS DO PROCESSO EDITORIAL

Recebido em: 02 jun. 2020

Verificação de Plágio: 05 jun 2020

Decisão final: 23 jul. 2020

Editor: ABRANTES, V. V.

Correspondente: BRASIL, L. P.

RESUMO: O presente trabalho examinará o papel do Banco Mundial como sujeito de direito internacional com relação às suas possíveis obrigações para com os direitos humanos. Primeiramente, será analisada a relação fundamental entre direito ao desenvolvimento e os demais direitos humanos, defendendo-se a tese da sua indivisibilidade, além da intrínseca relação entre a atuação do Banco com o direito internacional dos direitos humanos. Em segundo ponto, será investigada a atuação do Banco Mundial e sua resistência histórica quanto a implementação e reconhecimento da importância dos direitos humanos para as suas políticas. Em terceiro ponto, será examinado se, de fato, pode-se considerar que o banco tem obrigações inerentes de direito internacional. Por fim, serão elencados obstáculos para que essa implementação dos direitos humanos em políticas da instituição se concretize, bem como possíveis soluções para superá-los.

Palavras-chave: Banco Mundial. Direitos Humanos. Direito ao Desenvolvimento.

ABSTRACT: This paper will focus on the role of the World Bank as a subject of international law regarding its possible obligations under human rights law. Firstly, it will be analyzed the fundamental relationship between the right to development and the other human rights, in order to support the thesis of their indivisibility, along with the analyzes of the intrinsic connection between the bank's role and the international human rights law protection. Secondly, the bank's performance and historical resistance will be investigated concerning the implementation and recognition of the importance of human rights for their policies. Thirdly, it will examine

¹ Bacharel em Direito pela Universidade Federal da Bahia. Especialização em andamento em Direito Internacional e Direitos Humanos pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. E-mail: <laianne_brasil@outlook.com >. ORCID: <<http://orcid.org/0000-0001-7849-6438> >.

whether it can be considered that the Bank carries inherent obligations under international law. Finally, obstacles to the implementation of human rights within the institution's policies will be identified, as well as possible solutions to overcome them.

Key-words: World Bank. Human Rights. Right to Development.

1 INTRODUÇÃO

Atualmente, a relação intrínseca entre o desenvolvimento e os direitos humanos é amplamente conhecida (*UNDP, 2000, p. 1*). O mandato do Banco Mundial, voltado à busca da promoção do desenvolvimento em países emergentes, corrobora fortemente com essa parceria. Dentro do cenário internacional, sua atuação é relacionada com a promoção dos direitos humanos, principalmente em projetos objetivando a redução da pobreza e da desigualdade e a melhoria nos índices de educação e de saúde (*GAETA & VASILARA, 1998, p. 7*).

O crescente poder adquirido por parte dos agentes não-estatais ao longo do tempo desafia-nos a repensar o arranjo dos direitos humanos atualmente, o qual é o único campo em que o direito internacional protege diretamente os indivíduos contra absolutismos políticos e o poder do Estado. Hoje em dia, quando o poder se expande e se transmuta dos Estados para agentes não-estatais, surge a necessidade de expandir a proteção dos direitos humanos contra esses outros atores (*WAHL, 2006, p. 336*).

A partir da teoria crítica dos direitos humanos, desenvolvida por Joaquim Herrera Flores, entende-se a busca para a realização dos direitos humanos como um meio para se alcançar a dignidade; são conquistas a ser efetivadas a cada dia e que dependem do envolvimento de todos (*BATISTA e LOPES, 2014*), inclusive, e principalmente, por atores internacionais, como o Banco Mundial.

As políticas impostas pelo Banco muitas vezes excedem seu mandato e constituem uma diminuição na soberania dos Estados devedores. O poder coercitivo das condições para a ajuda econômica ofertada por essa instituição impõe

mudanças econômicas e políticas a longo prazo, as quais interferem nos assuntos internos dos Estados, diminuindo conseqüentemente a sua soberania. A questão é: se um ator global tem o poder de exercer seu poder coercitivo e enfraquecer a independência dos Estados, cria-se a necessidade de responsabilização pelos seus atos (WAHL, 2006, p. 349-350).

Além disso, as medidas tomadas pelo Banco Mundial implicam diretamente no direito de autodeterminação, o qual envolve o direito de todas as pessoas de determinar seus status político e buscar livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural. Referido tema também envolve o direito à livre disposição de bens e às fontes de riquezas naturais. Uma vez que o Banco Mundial é capaz de privar governos legalmente eleitos do controle e domínio dos programas e políticas voltados para o desenvolvimento econômico, as condicionantes feitas pelo Banco, por seguinte, podem vir a violar o direito à autodeterminação (WAHL, 2006, p. 349-350).

Nesse sentido, questiona-se o papel e as responsabilidades do Banco Mundial para com os direitos humanos. A preocupação surge especialmente devido ao seu afastamento histórico em questões concernentes a essa temática, negando a natureza intrínseca dessas normas em sua atuação, principalmente em relação aos direitos civis e políticos, e refutando suas obrigações jurídicas advindas de normas do direito internacional.

Através de uma revisão bibliográfica da doutrina internacional e nacional, o presente artigo busca analisar se de fato a instituição é detentora de obrigações legais para com os direitos humanos e qual a sua natureza. Desse modo, primeiramente se analisará a importância dos direitos humanos no âmbito de atuação da instituição, principalmente em relação a sua aplicação como uma unidade. Posteriormente, será examinado o histórico e a evolução da visão institucional do Banco Mundial, além das atuais políticas adotadas por ele. Posteriormente, serão averiguadas as obrigações internacionais atribuídas pela doutrina, para então se discutir os potenciais obstáculos ao cumprimento dessas

obrigações e as possíveis soluções para a inquestionável relutância do Banco em adotar diretrizes de direitos humanos.

2 A IMPORTÂNCIA DA UNIDADE DOS DIREITOS HUMANOS PARA SE ALCANÇAR O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO. A ATUAÇÃO CORRELACIONADA DO BANCO MUNDIAL E OS DIREITOS HUMANOS

A compreensão dos direitos econômicos, sociais e culturais requer a análise do direito ao desenvolvimento (PIOVESAN, 2004, p. 6). De acordo com o preâmbulo e o artigo 1º da Declaração das Nações Unidas sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986, o direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, o qual pressupõe salvaguardar a igualdade de oportunidades para o desenvolvimento tanto dos indivíduos quanto de todas as nações.

Esse direito está intrinsecamente ligado à promoção dos direitos humanos, conforme observado na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da ONU². Consoante o preâmbulo da Agenda, os 17 objetivos nela estabelecidos buscam concretizar os direitos humanos de todos, concebendo estes como integrados e indivisíveis.

Dessa forma, no bojo desse desenvolvimento, promovido pela atuação do Banco Mundial, é preciso pensar os direitos humanos não mais como uma dicotomia ou como a ideia de progressividade trazida com a classificação de gerações feita pela doutrina clássica, mas como uma unidade interdependente.

O desenvolvimento deve ser concebido como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas podem usufruir (SEM, 2010, p. 32-33). Levar os direitos econômicos, sociais e culturais a sério implica ao mesmo tempo ter um compromisso com a integração social, a solidariedade e a igualdade (EIDE & ROSAS, 1995, p. 17).

² Plano de ações e diretrizes estabelecidos pelas Nações Unidas que orientarão seus trabalhos e os de seus países membros em busca da plena realização do desenvolvimento sustentável.

Não obstante, o enfoque e tratamento que os organismos financeiros têm com os direitos humanos é limitado, incluindo nesse bojo o Banco Mundial, privilegiando principalmente os direitos de propriedade, e sutilmente trazendo em suas novas políticas os direitos econômicos e sociais tangencialmente a sua área de atuação (MERDECES & TUSSIE, p. 7).

Nesse ínterim, reforça-se uma das ideias que Flávia Piovezan traz como um dos desafios e perspectivas para a implementação dos direitos humanos nos dias atuais: a de que é preciso fortalecer e consolidar a compreensão de que os direitos humanos devem ser vistos de forma integral e indivisível, mediante a conjugação de direitos civis e políticos com os direitos econômicos, sociais e culturais (PIOVESAN, 2004, p. 7-11).

Não é possível conceber a ideia de promoção dos direitos econômicos e sociais através do desenvolvimento econômico sem que haja, no mesmo fluxo, a garantia da implementação e impulsionamento dos direitos civis e políticos, sob pena de se criar desenvolvimentos desiguais em relação às minorias e setores mais vulneráveis da sociedade.

Só com o reconhecimento de todos os direitos é que se pode assegurar a existência real de cada um deles, já que sem a efetividade de gozo dos direitos econômicos, sociais e culturais, os direitos civis e políticos se reduzem a meras categorias formais. Do lado oposto, sem os direitos civis e políticos, os direitos econômicos, sociais e culturais carecem de verdadeira significação. Essa ideia está contida também na Declaração Universal de Direitos Humanos e afirmada definitivamente nos Pactos Universais de Direitos Humanos (PIOVESAN, 2004, p. 7-11).

Tendo isso posto, é preciso ter em mente que quando os direitos humanos se posicionam em um plano de interesse mundial, surgem deveres e obrigações aos Estados perante as Organizações Internacionais responsáveis pela estruturação de mecanismos destinados à supervisão, controle e verificação do respeito à ordem global estabelecida (CONTIPELLI & SILVEIRA, 2008, p. 2579).

Analogicamente, esse raciocínio pode, e aqui se defende que deve, ser estendido ao Banco Mundial, na medida que atua tal como Estados nacionais, equiparando-se a eles como sujeito de Direito Internacional enquanto instituição financeira internacional. Tendo como força motriz principal o desenvolvimento econômico de países em desenvolvimento, o Banco Mundial atua na criação e implementação de projetos que visam alcançar objetivos intrinsecamente ligados aos direitos humanos, tal como a erradicação da pobreza e a promoção da igualdade de gênero, da educação e da saúde da população mundial.

Assim sendo, o agir de acordo com as normas de direito internacional dos direitos humanos, principalmente no tocante às diretrizes das Nações Unidas, emerge não só como o comportamento lógico dentro da área de atuação do Banco, mas também em conformidade com sua natureza de sujeito de direito internacional ligado ao sistema ONU, a qual traz obrigações jurídicas específicas de respeitar tratados adotados por esse sistema. Para além disso, os projetos desenvolvidos pela instituição devem estar alinhados aos tratados internacionais de Direitos Humanos assinados e ratificados nos seus respectivos países.

Para Kathryn Sikkink, tendo em vista que o direito internacional dos direitos humanos pressupõe como legítima e necessária a preocupação dos atores estatais e não estatais sobre como os habitantes de outros Estados são tratados, os direitos individuais básicos não são domínio exclusivo do Estado, mas uma legítima preocupação da comunidade internacional (SIKKINK, 1993, p. 413).

Com a crescente conscientização da importância dos fatores econômicos para as relações internacionais, defensores dos direitos humanos cada vez mais sugerem que a via econômica seria o mais efetivo mecanismo de execução desses direitos. Nesse sentido, no âmbito internacional, o Banco Mundial tem o potencial de ser um dos mais importantes aliados contra sistemáticas práticas de violação aos direitos humanos práticas no mundo inteiro (MORIS, 1997, p. 199).

Desse modo, o Banco Mundial não deve ser considerado imune da obrigação de levar em consideração questões relativas ao apoio e financiamento de projetos

de Estados que promovem o cerceamento de direitos humanos básicos, inclusive os civis e políticos.

Isso se justifica principalmente em razão da prerrogativa que a instituição dispõe de impor sanções àqueles países que não se submetem às regras e normativas estabelecidas para seu apoio – são as chamadas *condicionalidades*, condicionantes para o suporte financeiro ofertado, cujo impacto é capaz de influenciar na manutenção ou na ascensão dos países em desenvolvimento (MERDECES & TUSSIE, p. 2).

Portanto, ao atuar de forma displicente e omissiva em relação à temática dos direitos humanos, delegando toda responsabilidade a ONU e aos outros organismos internacionais, o Banco Mundial age de forma omissa e conivente com práticas atentatórias aos direitos humanos como normas costumeiras estabelecidas pela comunidade internacional.

3 O BANCO MUNDIAL E A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA SUA VISÃO INSTITUCIONAL PARA COM O DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS

O Banco Mundial, inicialmente chamado de Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento, foi fundado em 1944 com a Conferência de Bretton Woods. Originalmente, foi criado no intuito de reconstruir os danos causados com a Segunda Guerra Mundial. Hoje em dia, ele é composto por cinco organizações que integram a sua estrutura e sua atuação é voltada para o combate à pobreza e o suporte ao crescimento econômico de países em desenvolvimento.

Não obstante a adoção de políticas sociais e ambientais e o trabalho em diversas questões como reforma judicial, saúde e infraestrutura, o Banco não vem adotando nenhuma política significativa na área dos direitos humanos. Apesar do âmbito de atuação da instituição ser fortemente intrínseco à temática dos direitos humanos, como já anteriormente exposto, considerações relacionadas a esses direitos não são levadas em conta no processo decisório diário da instituição. Quando feita, a incorporação dos direitos humanos é realizada apenas por uma

atuação específica e discricionária por parte dos seus funcionários (SARFATY, 2015, p. 648).

Para Sarfaty, os direitos humanos são uma questão marginal dentro do Banco uma vez que este não mantém uma abordagem consistente e coesiva a nível político e operacional. Em outras palavras, falta dentro da instituição pelo menos três garantias: (1) uma política pessoal para atenuar os impactos de seus projetos nos direitos humanos; (2) uma exigência para considerar as obrigações internacionais dos Estados em direitos humanos no diálogo para a construção das Estratégias de Assistência aos Países³; (3) diretrizes sobre os limites de atuação perante graves violações de direitos humanos. Tais abstenções contrastam fortemente com o discurso retórico em relatórios oficiais e pronunciamentos públicos de suas lideranças no sentido de apoiar os direitos humanos (SARFATY, 2015, p. 648).

Desde a sua criação, o Banco Mundial se apresenta como instituição técnica e apolítica, sobretudo devido ao advento da Guerra fria, que polariza radicalmente o mundo pós Segunda Guerra. No entanto, com o passar dos anos, é possível notar uma gradativa mudança na sua postura, especialmente a partir do primeiro episódio de reprimenda da comunidade internacional pela sua atuação contrária aos direitos humanos, em 1967.

À época, o Banco ignorou as resoluções emitidas pela ONU acerca da política de Apartheid implementada na África do Sul e financiou projetos no país durante a vigência do regime separatista, sendo, em consequência, duramente reprovado internacionalmente pelas suas ações. Mais tarde, a instituição responde às críticas, alegando que se adotasse as recomendações emitidas pelas Nações Unidas, como se queria, estaria interferindo em assuntos políticos internos (ALSTON, 2015, p. 5).

Já em 1980, as críticas se intensificam com a ocorrência de mais casos em que as atividades realizadas pelo Banco são diretamente ligadas a violações de direitos humanos pelo mundo. Em resposta, o Banco sustenta que violações de tal

³ Estratégia realizada a cada três anos para tratar as prioridades de desenvolvimento do país, credibilidade e antigas performances, assim como o nível necessário de esforços em assistência técnica e financeira que devem ser dispensados pelo Banco.

natureza não podem ser atribuídas a ele, uma vez que são responsabilidades que devem ser primordialmente imputadas aos Estados nacionais (ALSTON, 2015, p. 5).

Não obstante, é possível observar a partir da década de noventa uma pequena mudança no discurso da instituição, quando o Banco pela primeira vez reconhece a realização dos direitos humanos, particularmente os econômicos e sociais, como um objetivo necessário para se alcançar o desenvolvimento (ALSTON, 2015, p. 5).

Ademais, o Conselheiro Geral à época, Ibrehim Shihata, apesar de ainda sustentar os direitos humanos como assuntos essencialmente políticos, e por isso, longe do escopo da atuação do Banco, reconheceu que a valorização dos chamados direitos políticos é justificada quando tomam grandes proporções e resultam em expressivas consequências econômicas (ALSTON, 2015, p. 5).

A mudança radical na postura tomada pela instituição surge com o Conselheiro Geral Roberto Dañino, em 2006. Em sua opinião legal, Dañino sustenta que a interpretação do primeiro artigo do Regulamento do Banco deveria compreender uma visão multidimensional do desenvolvimento, o qual abarca diversas áreas relacionadas com os direitos humanos. Ele também afirma que apesar das regras existentes que proíbem a atuação direta do Banco em dimensões políticas, os direitos humanos devem ser levados em consideração sempre que envolverem assuntos econômicos relevantes. Além disso, a instituição internacional deve apoiar os Estados no tocante ao cumprimento das suas obrigações para com os direitos humanos e analisar com seriedade os casos em que ocorrem graves violações (ALSTON, 2015, p. 5).

Apesar de representar um passo importantíssimo para a mudança da política adotada pelo Banco, o documento publicado pelo Conselheiro Geral não reconhece expressamente a obrigação da instituição em respeitar os princípios e obrigações internacionais legais com os direitos humanos. Uma declaração próxima a esse reconhecimento só vem três meses depois, com a subsequente Conselheira Geral, Ana Palácio, que publica um relatório indo ainda mais além, estabelecendo o âmbito

legal que permeia o exercício das atividades da instituição (PALACIO, 2006, p. 35-37).

Infelizmente, em 2012, o entendimento de Dañino foi severamente restringido pela nova Conselheira Geral, Anne-Maria Laroy, em resposta à sugestão feita pela ONU indicando a atuação do Banco no sentido de apoiar as obrigações internacionais contraídas pelos países em desenvolvimento com os direitos humanos. Em sua declaração, ela conclui que apenas discussões com claro e direto efeito econômico podem ser relevantes para as decisões do Banco⁴, indo de encontro à abordagem mais receptiva adotada pelos Conselheiros anteriores.

Outrossim, em uma Carta emitida pela ONU em 2014, o organismo internacional expressou sua apreensão em relação ao draft do Marco Social e Ambiental do Banco, criticando a falta no seu texto do reconhecimento da importância imprescindível do respeito e promoção dos direitos humanos (KIM, 2014). Essa nova abordagem representa um retrocesso no reconhecimento da importância dos direitos humanos na área de atuação do Banco, enviando uma mensagem para o mundo sobre a visão institucional do Banco e enfraquecendo a força normativa desses direitos ao estabelecer suas normas como secundárias em matéria econômica e desenvolvimentista.

Historicamente, uma das principais razões sustentadas pelo Banco Mundial para justificar sua aversão à temática dos direitos humanos é a proibição a interferências políticas. Ao longo dos anos, diversos Conselheiros Gerais têm emitido interpretações legais a fim de distinguir considerações legítimas de fatores políticos inadequados (ALSTON, 2015, p. 5). Em outras palavras, legalmente, o Banco se afasta de importantes discussões relativas aos direitos humanos justificando a não interferência em assuntos políticos nacionais.

⁴ Carta de Anne-Marie Leroy e Makhtar Diop ao Relator Especial sobre o direito à alimentação e ao Perito Independente sobre os efeitos da dívida externa e outras obrigações financeiras internacionais no pleno gozo de todos os direitos humanos, particularmente dos econômicos, sociais e culturais. 9 de outubro 2012. Disponível em: <http://spdb.ohchr.org/hrdb/22nd/>.

Isso é explicado pela existência, no Regulamento do Banco⁵, de duas previsões restritivas às dimensões políticas da atuação da instituição financeira, relacionadas as considerações econômicas (art. III, seção 5, b)⁶ e interferências políticas (art. IV, seção 10)⁷. Em ambas, a interpretação do Banco Mundial é passível de diversas críticas, inclusive em relação a sua postura alegadamente neutra para com os direitos humanos, mas que em verdade representa uma posição intencionalmente omissa a respeito. No entanto, um dos maiores problemas apontados é baseado na contradição da interpretação desses critérios para julgamento do que são interferências políticas (ALSTON, 2015, p. 18).

Primeiramente, sobre o primeiro artigo, o Banco fundamenta que apenas considerações econômicas são relevantes nas suas atividades. No entanto, como sustentado pelo ex-Conselheiro Geral Roberto Dañino, questões relacionadas à governança são importantíssimas para a análise econômica do país e diversos fatores e elementos podem afetar o crescimento econômico, inclusive os políticos e os relacionados aos direitos humanos. Ademais, em relação à proibição de interferência em assuntos políticos, de fato é possível afirmar que essa noção está fortemente conectada com a compreensão do respeito à soberania nacional. No entanto, o direito internacional atualmente já reconhece que há algumas normas que atravessam as fronteiras do nacional, inclusive as relacionadas com direitos humanos (DAÑINO, 2006).

Para além disso, ao contemplar o crescente interesse da instituição na justiça criminal, considerado um fator importante para o desenvolvimento, a razão da

⁵ International Bank for Reconstruction and Development, Articles of Agreement. Entrada em vigor em 27 de dezembro de 1945.

⁶ SECTION 5. Use of Loans Guaranteed, Participated in or Made by the Bank. (b) The Bank shall make arrangements to ensure that the proceeds of any loan are used only for the purposes for which the loan was granted, with due attention to considerations of economy and efficiency and without regard to political or other non-economic influences or considerations.

⁷ SECTION 10. Political Activity Prohibited The Bank and its officers shall not interfere in the political affairs of any member; nor shall they be influenced in their decisions by the political character of the member or members concerned. Only economic considerations shall be relevant to their decisions, and these considerations shall be weighed impartially in order to achieve the purposes stated in Article I.

adoção de critérios diferentes para essa matéria e para os direitos humanos não é clara.

Em ambas as áreas, há uma grande probabilidade de envolvimento em assuntos políticos. Não obstante, em relação ao setor criminal, o Banco adota algumas medidas com as quais é possível evitar essa intromissão – medidas que poderiam ser facilmente aplicadas também em situações relacionadas com os direitos humanos. Na prática, porém, não o são, expondo uma interpretação dúbia sobre intromissão em assuntos políticos nacionais (LEROY, 2012).

Essas providências tomadas pelo Banco para evitar o envolvimento político em questões relacionadas à justiça criminal se apoiam em, basicamente, quatro medidas. A primeira é *apropriação nacional* – a ideia de que as ações realizadas pelo Banco devem conquistar uma relativa aprovação por parte da população do país. A segunda diz respeito a *evitar, de forma geral, o envolvimento em casos específicos*, uma vez que nesses tipos de situação, há uma maior probabilidade de se incorrer em assuntos partidários ou de considerações ideológicas. A terceira é a chamada *análise de risco*, na qual o Banco deve analisar os riscos de se intrometer em um possível caso de interferência política, levando-se em consideração o contexto do país, os projetos envolvidos e sua natureza. Por fim, a última diz respeito a uma *análise especial*, a qual ocorre quando uma decisão é tomada no sentido de continuar ou não com a intervenção em uma situação com alto risco de envolvimento político. Caso se mantenha a escolha de intervenção, é preciso analisar os requisitos necessários para evitar esses riscos (LEROY, 2012).

Desse modo, pode-se observar que apesar de haver políticas construídas pelo Banco a fim de trabalhar com áreas que implicam em riscos de envolvimento político nos países, o Banco se mantém inerte em questões relacionadas aos direitos humanos, ainda que ciente da sua necessidade. No entanto, é preciso levar em consideração que para além de uma necessidade advinda da percepção internacional da sua importância, há também um dever jurídico de respeito aos

direitos humanos advindo das normas de direito internacional e o contexto em que o Banco está inserido.

4 RESPONSABILIDADE LEGAL COM O DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS: Há obrigações oponíveis ao banco?

O Banco Mundial é um sujeito de personalidade jurídica internacional, com um papel imprescindível para a implementação dos direitos humanos em seus Estado-membros, sendo, em consequência, vinculado ao direito internacional público (WAHI, 2006, 336). Uma vez que o Direito Internacional dos Direitos Humanos é parte do direito costumeiro internacional, o Banco Mundial é vinculado a ele mesmo quando esses direitos colidem com o seu mandato.

O Banco Mundial pode ser considerado uma organização internacional com personalidade jurídica internacional uma vez satisfeitas três condições: (1) independência do seu funcionamento dos Estado-membros; (2) se possuir a capacidade de criar obrigações e direitos internacionais; (3) se possuir a capacidade de trazer ou defender reclamações internacionais (FUJITA, 2011, 384).

Segundo o entendimento de Wahi (WAHI, 2006, 364-365), pode-se dizer que o Banco reúne todos esses requisitos, baseando-se principalmente no seu Acordo-Quadro ou outros Convênios com a ONU ou os Estados Unidos. Primeiramente, porque possui independência financeira e na realização das suas atividades. Além disso, possui capacidade de criar direitos e obrigações internacionais nas suas operações financeiras com os Estados-membros, exigíveis independentemente da lei nacional e, portanto, submetidas ao direito internacional. Por fim, há capacidade de trazer ou defender reclamações internacionais uma vez que casos de disputas entre o Banco e seus membros são submetidos à arbitragem, julgados por três árbitros: um indicado pelo Banco, outro indicado pelo Estado e o último, indicado pelo presidente da Corte Internacional de Justiça.

Estando estabelecida a personalidade jurídica internacional do Banco, em consonância com o sustentado por Ana Palácio, ex Conselheira Geral do Banco, há basicamente três motivos para se afirmar as obrigações para com os direitos em relação ao panorama legal do Banco (PALACIO, 2006, 35-37).

O primeiro se pauta no reconhecimento, já anteriormente mencionado, de que diversas atividades do Banco coincidem com áreas tratadas por tratados internacionais de direitos humanos.

O segundo diz respeito à necessidade de reconhecimento do papel dos direitos humanos como princípios legais, o que pode impactar na análise da qualidade da intervenção do desenvolvimento no país, não meramente considerando sua forma. Esse argumento entra em conformidade com o já mencionado acerca da importância de tratar os direitos humanos de forma unitária, na junção de todas as dimensões da matéria.

A última concerne no entendimento de que em certas circunstâncias, os direitos humanos estipulam obrigações legais acionáveis advindas de tratados internacionais ou da lei nacional. Consequentemente, torna-se o papel do Banco apoiar membros nos seus desejos de obedecer tais obrigações, quando relacionadas com os projetos e políticas do Banco.

No entanto, levando-se em conta as reservas que a ex Conselheira Geral faz no tocante à limitação política e a restrição da discussão aos assuntos econômicos, somadas às críticas já trazidas sobre a visão institucional do Banco sobre a aplicação dos direitos humanos e a limitação do reconhecimento da sua importância de modo indivisível e indisponível mostram que o discurso do Banco por vezes não condiz com os argumentos trazidos pela Conselheira.

Sigrun Skogly argui que em decorrência da sua personalidade jurídica internacional, o Banco Mundial é obrigado a cumprir com obrigações advindas do Direito Internacional dos Direitos Humanos até quando tais normas entram em conflito com seu mandato. Isso porque segundo o princípio consubstanciado no art. 46.2 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (1969), corroborado por

opiniões acadêmicas e jurisprudenciais, uma organização internacional não pode invocar suas regulações e leis internas como defesa para deixar de cumprir ou até violar obrigações internacionais. Desse modo, uma vez que a instituição é parte do regime atual do direito internacional, quando suas políticas entram em conflito com as previsões de direito internacional, ela seria obrigada a adequá-las (WAHI, 2006, 373-374).

Ademais, Wahi continua a sustentar sua tese com outros dois argumentos. O primeiro diz respeito ao status do Banco Mundial como agência especializada da Organização das Nações Unidas. A criação de uma relação formal com a ONU cria direitos e obrigações legais para o Banco, ainda com seu *status* de independência, tornando-se vinculado à cooperação com o Comitê Econômico e Social em conformidade com o art. 63.2 da Carta das Nações Unidas.

O segundo argumento vai ao encontro com o sustentado por Ana Palácio, uma vez que se baseia no fato de que essas organizações internacionais intergovernamentais são compostas de Estados membros, Estados estes que têm obrigações indiscutíveis de direito internacional em geral e também com os direitos humanos especificamente (WAHI, 2006, 374-375).

No entanto, permanece a problemática da responsabilização do Banco quando se entende o Direito Internacional dos Direitos Humanos como matéria protegeria apenas protege os indivíduos do poder arbitrário dos Estados. Para ela, a resposta está na transmutação da teoria da horizontalidade do direito constitucional (que prevê a cobrança do respeito às leis internas para entes privados e públicos) para o direito internacional.

Essa teoria, em suma, pressupõe a imposição de deveres nos sujeitos de Direito Internacional para conter arbitrariedades cometida não só pelos Estados, mas também por entes privados sob a sua jurisdição, surgindo assim uma obrigação negativa a eles, enquanto a positiva permaneceria de responsabilidade exclusiva do ente estatal.

Parte-se do pressuposto que há uma atualização da esfera de poder internacional, na qual os Estados não mais são a única fonte de poder dentro da comunidade internacional influente. Nesse sentido, Wahi também infere que ambos os direitos constitucional e internacional têm origens em comum, uma vez que visam proteger o indivíduo do poder absolutista político, e por isso a teoria da horizontalidade deveria ser aplicada não só no direito constitucional, mas também no direito internacional, em relação tanto aos direitos econômicos e sociais e ao direito à autodeterminação, como também aos direitos civis e políticos (WAHI, 2006, 401-407).

Portanto, pode-se concluir que o Banco Mundial, como parte da comunidade internacional e detentor de direitos e deveres a partir disso, possui obrigações perante o sistema internacional de direitos humanos. Desse modo, a contínua negação da importância de sua implementação nos seus projetos e na sua política constituiria de fato uma violação das suas obrigações legais internacionais e para com os direitos humanos.

5 POTENCIAIS OBSTÁCULOS À ATUAÇÃO DO BANCO EM CONFORMIDADE COM OS DIREITOS HUMANOS

Há diversos obstáculos que poderiam pôr em risco a implementação dos direitos humanos nas políticas do Banco. Por outro lado, uma nova abordagem do Banco Mundial que buscasse posicionar os direitos humanos em um local de destaque se mostra importante para efetivação desses direitos ao mesmo tempo em que promove o desenvolvimento dos Estados. Nesse capítulo, serão abordados quatro obstáculos trazidos por Sanae Fujita (FUJITA, 2011, 384-390) para a satisfação dos direitos humanos na atuação do Banco, e quatro sugestões trazidas por Halim Moris (MORIS, 1997, p. 199) para a melhor atuação internacional do Banco nessa esfera.

O primeiro obstáculo que podemos elencar é a manutenção da ênfase no caráter apolítico, o que resulta em uma constante interpretação dos direitos

humanos como questões primariamente políticas. Ao considerar apenas questões econômicas na avaliação do impacto dos direitos humanos nas suas políticas, a instituição financeira arca com o risco de negligenciar relevantes questões humanitárias, presentes principalmente em países em desenvolvimento. Essa postura representa um déficit significativo do ponto de vista dos direitos humanos tendo em vista a forma como são exercidos atualmente, uma vez que condicionam a sua adoção a um efeito econômico.

O segundo obstáculo é o da ênfase na obrigação dos Estados membros, o que significa que a responsabilidade para a implementação dos projetos de forma a respeitar os direitos mínimos reside nas mãos dos seus governos. De acordo com a instituição, os Estados são os verdadeiros responsáveis pelas obrigações de direitos humanos. No entanto, os atores influentes da comunidade internacional, incluindo o Banco Mundial, não são eximidos de responsabilidades para com esses direitos, levando-se em consideração que a priorização dos direitos humanos é uma tendência adotada pelos principais organismos internacionais e recomendação da Organização das Nações Unidas.

O terceiro obstáculo à implementação dos direitos humanos dentro das políticas da instituição financeira internacional é o entendimento incompleto de direitos humanos como um elemento essencial para o completo processo de desenvolvimento dos Estados, reduzindo-se essa noção para o fornecimento de bens de valor econômico. O Banco Mundial não pode compreender os direitos humanos de maneira seletiva, mas do contrário, deverá os empregar nos seus projetos de acordo com os costumes e regras contidos nas normas de direito internacional.

Além dos obstáculos elencados acima, é possível destacar a falta de mecanismos de monitoramento na instituição, os quais se mostram essenciais para a responsabilização da implementação dos seus projetos, inclusive relativamente aos objetivos e impactos concernentes aos direitos humanos, o que atualmente inexistente e conseqüentemente perpetua a impunidade da instituição.

Desse modo, a fim de superar esses obstáculos e transformar o Banco Mundial em um ator ativo na promoção dos direitos humanos na esfera global, Halim Moris propõe quatro modificações na sua estrutura.

Primeiramente, mostra-se urgente a revisão e modificação do seu regulamento, a fim de expressamente incluir a base legal necessária para a consideração desses direitos nas suas políticas e intervenções.

Segundamente, é necessária a criação de uma agência interna especializada, a qual seria encarregada de avaliar e monitorar a situação dos direitos humanos nos países mutuários. Adicionalmente, a essa agência seria dada a responsabilidade de examinar o possível impacto das políticas financeiras do banco na população desses países.

Em terceiro lugar, o Banco deverá adotar políticas consistentes para o empréstimo aos países em desenvolvimento, de modo a permitir a retenção ou retirar os montantes dos empréstimos concedidos a esse país em razão de eventuais violações de direitos humanos, independentemente de qual seja o país mutuário e qual o impacto econômico que a retenção ou retirada do empréstimo cause na ordem econômica internacional ou no mercado internacional.

Por fim, na visão de Moris, o Banco deverá se abster de financiar projetos que potencialmente resultem em violações de direitos humanos de qualquer natureza, incluindo aqueles que infringem direitos cívicos e políticos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo buscou demonstrar o atual patamar da relação entre direitos humanos e o Banco Mundial. Primeiramente, demonstrou-se a necessidade de se tratar os direitos humanos como uma unidade, para que assim se alcance plenamente o direito ao desenvolvimento. Desse modo, observou-se que os objetivos da atuação da instituição são inerentes ao tratado pelo Direito

Internacional dos Direitos Humanos e desse modo, emerge-se a necessidade de aplicá-lo em suas políticas e ações.

Em segundo lugar, é feito um panorama geral de como os direitos humanos são tratados nas políticas institucionais do Banco, demonstrando-se a resistência histórica da instituição em aceitá-los, principalmente por enquadrá-los como direitos que resultam em interferência política e por isso fora do seu escopo de atuação. Ademais, há uma resistência clara em admitir sua vinculação legal oponível à instituição financeira.

Assim, demonstrou-se que há obrigações oponíveis ao Banco, como sujeito de direito detentor de personalidade jurídica internacional e que é ligado ao sistema ONU. Mais do que isso, defende-se que tais obrigações não devem só ser oponíveis aos Estados, mas a partir da aplicação da teoria da horizontalidade no direito internacional, também devem ser aplicadas aos agentes privados com relação aos direitos econômicos e sociais, civis e políticos e ao direito à autodeterminação – consequentemente, também ao Banco.

Por fim, foram elencadas pontos chaves na estrutura do Banco que representam obstáculos a conformação da instituição financeira com as normas e diretivas do direito internacional, como a ênfase na interpretação de um caráter predominantemente político dos direitos humanos, a delegação das responsabilidades para com os direitos humanos aos Estados nacionais, o entendimento incompleto de direitos humanos como um elemento essencial para o alcance do pleno desenvolvimento e a falta de mecanismos de monitoramento na instituições. Em contraponto, foram elencadas sugestões que possibilitem a correta incorporação dos direitos humanos pela instituição, como: a revisão do seu regulamento interno; a criação de um órgão interno para a avaliação e monitoramento das questões relacionadas aos direitos humanos nas políticas de financiamento; adoção de diretrizes e políticas consistentes em casos de violação de direitos humanos pelos países mutuários; e a abstenção de financiamento de

projetos que possuem potencial violador de direitos humanos na população envolvida.

Apesar do Banco Mundial conter, de fato, obrigações relativas ao Direito Internacional, a abordagem tomada sobre essa normativa denega seu papel central para o alcance de objetivos relativos ao desenvolvimento. Mesmo havendo claro progresso no reconhecimento da importância dos direitos humanos para a sua área de atuação nos últimos anos, as declarações recentes feitas pelos dirigentes do Banco e as ações ainda tímidas para a sua integração limitam esse progresso, restando ainda um longo caminho a ser percorrido. No entanto, conforme demonstrado, os obstáculos apresentados não são questões insuperáveis e o progresso no comprometimento da instituição aos direitos humanos pode e deve ser considerada uma realidade em seu futuro.

REFERÊNCIAS

ALSTON, Philip. **Report to the General Assembly of the Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights**. UN doc. A/70/274, 2015.

BERNER, Vanessa de Oliveira Batista; LOPES, Raphaela de Araújo Lima Lopes. **DIREITOS HUMANOS: O EMBATE ENTRE TEORIA TRADICIONAL E TEORIA CRÍTICA**. In: CONPEDI/UFPB. (Org.). *Filosofia do direito III*. 1ed. Florianópolis: CONPEDI, 2014, v. III, p. 128-144

CONTIPELLI, Ernani; SILVEIRA, Vladimir Oliveira da. **Direitos econômicos na perspectiva da solidariedade: desenvolvimento integral**. Salvador: Anais CONPEDI, 2008.

DAÑINO, Roberto. **“Legal Opinion on Human Rights and the Work of The World Bank”**. Washington DC: World Bank, 2006.

Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento. 1986. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/righttodevelopment.aspx>. Acessado em: 28/07/2019.

GAETA, Anthony; VASILARA, Marina. **Development and Human Rights: the Role of the World Bank**. Washington DC: World Bank, 1998.

EIDE, Asbjorn; KRAUSE, Catarina; ROSAS, Allan. **Economic, Social and Cultural Rights**. M. Nijhoff Publishers, 1995.

FUJITA, Sanae. **“The Challenges of Mainstreaming Human Rights in the World Bank”**. The International Journal of Human Rights 15, no. 3, 2011.

Human Development Report 2000: Human Rights and Development. UNDP, 2000.

International Bank for Reconstruction and Development. Articles of Agreement. Entrada em vigor em 27 de dezembro de 1945.

KIM, Young Jim. **Letter from 28 special procedures mandate holders to the President of the World Bank**. Washington DC: World Bank, 2014.

LEROY, Anne Marie; DIOP, Makhtar. **Carta de Anne-Marie Leroy e Makhtar Diop ao Relator Especial sobre o direito à alimentação e ao Perito Independente sobre os efeitos da dívida externa e outras obrigações financeiras internacionais no pleno gozo de todos os direitos humanos, particularmente dos econômicos, sociais e culturais**. 9 de outubro 2012. Disponível em: <http://spdb.ohchr.org/hrdb/22nd/>. Acessado em: 28 de outubro de 2018.

LEROY, Anne Marie. **Legal note on Bank involvement in the criminal justice sector**. Washington DC: World Bank, 2012.

MERCEDES, Botto; TUSSIE, Diana. **Los Derechos Humanos em la Agenda de los Organismos Económicos Internacionales**. FLACSO/PIEI. Programa de Estudios sobre Instituciones Económicas Internacionales, 2003.

MORIS, Halim. **The World Bank and human rights: indispensable partnership or mismatched alliance?** ILSA Journal of Int’l & Comparative Law. Vol. 4:173, 1997.

PALACIO, Ana. **“The Way Forward: Human Rights and the World Bank” Development Outreach**. Washington DC: World Bank, 2006.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Sociais Econômicos e Culturais e Direitos Civis e Políticos**. São Paulo: Revista Internacional de Direitos Humanos, 2004.

SARFATY, Galit A. **WHY CULTURE MATTERS IN INTERNATIONAL INSTITUTIONS: THE MARGINALITY OF HUMAN RIGHTS AT THE WORLD BANK**. The American Journal of International Law – vol. 103:647, 2015.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SHINATA, Ibrahim. **Opinião Legal do Conselheiro Geral do Grupo Banco Mundial, 11 de julho de 1995**. The World Bank Legal Papers. Haia: Martinus Nijhoff Publishers, 2000.

SIKKINK, Kathryn. **Human Rights, Principled Issue-Networks, and Sovereignty in Latin America**. Massachusetts: IO Foundation/Massachusetts Institute of Technology, 1993.

TRANSFORMING OUR WORLD: THE 2030 AGENDA FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT. A/RES/70/1. United Nations. Disponível em: <https://sdgs.un.org/2030agenda>.

The World Bank: History. Disponível em: <http://www.worldbank.org/en/about/history>. Acessado em: 14/04/2019.

WAHI, Namita. **Human Rights Accountability of the IMF and the World Bank: A Critique of Existing Mechanisms and Articulation of a Theory of Horizontal Accountability**. 12 U. C. Davis J. Int'l L. & Pol'y 331, 2006.