



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

Juliana de Albuquerque Pereira

**A pilhagem dos Comuns Ambientais ante a falta de regulamentação internacional  
sobre as Empresas Transnacionais**

Florianópolis  
2020



Juliana de Albuquerque Pereira

**A pilhagem dos Comuns Ambientais ante a falta de regulamentação internacional  
sobre as Empresas Transnacionais**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação  
em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina  
como requisito parcial para a obtenção do título de  
Mestre em Direito  
Orientadora: Profª. Dra. Cristiane Derani.

Florianópolis

2020

#### Ficha de identificação da obra

Pereira, Juliana de Albuquerque

A pilhagem dos Comuns Ambientais ante a falta de regulamentação internacional sobre as Empresas Transnacionais / Juliana de Albuquerque Pereira; orientadora, Cristiane Derani - Florianópolis, SC, 2020.

241 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas. Programa de Pós-Graduação em Direito.

Inclui referências

1. Direito Ambiental Internacional. 2. Comuns Ambientais. 3. Regulamentação internacional. 4. Empresas Transnacionais. I. Derani, Cristiane. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

Juliana de Albuquerque Pereira

**A pilhagem dos Comuns Ambientais ante a falta de regulamentação internacional  
sobre as Empresas Transnacionais**

O presente trabalho em nível de Mestrado foi avaliado e aprovado por banca examinadora composta pelos seguintes membros:

---

Prof.<sup>a</sup> Norma Sueli Padilha, Dra.

Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

---

Prof. Rogério Silva Portanova, Dr.

Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

---

Dra. Lígia Ribeiro Vieira

Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Certificamos que esta é a **versão original e final** do trabalho de conclusão que foi julgado adequado para obtenção do título de Mestre em Direito.

---

Prof.<sup>a</sup> Norma Sueli Padilha, Dra.

Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFSC

---

Prof.<sup>a</sup> Cristiane Derani, Dra.

Orientadora

Florianópolis (SC), 2020.

## AGRADECIMENTOS

Esta dissertação de mestrado não foi fruto exclusivo do meu empenho. Nela, existem contribuições de diversas pessoas que, acadêmica ou afetivamente, me forneceram as matérias-primas a partir das quais ela foi moldada. Evidentemente, este trabalho é resultado das minhas inquietações perante o mundo, de minhas leituras e de minhas pesquisas, mas não somente. Também constituem a sua estrutura: conversas, trocas, afetos, cafés da tarde, cafés da madrugada e laços de amizade e de companheirismo. Sem esse alicerce, esta pesquisa não poderia ter sido erigida. E é aos responsáveis por agregar esses múltiplos e heterogêneos componentes que eu pretendo, agora, expressar minha gratidão.

Agradeço, primeiramente, à minha família, em especial aos meus pais, Eline e Julio, que nunca deixaram que o forte elo que nos une limitasse minhas possibilidades e que jamais mediram esforços para viabilizar minha formação. Nada teria sido possível sem as nossas longas videochamadas, nas quais eu encontrava, invariavelmente, o afetuoso acolhimento de minha mãe e os sábios conselhos de meu pai. Sempre que a tarefa de produzir este trabalho parecia estar além das minhas capacidades, eu lembrava de vocês e suas trajetórias pessoais me motivavam a prosseguir. Pai e mãe, muito obrigada por serem muito mais do que eu poderia merecer.

Também sou muito grata à minha orientadora, Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Cristiane Derani, pela oportunidade de ingressar no PPGD/UFSC e de dar vida a esta pesquisa sob suas orientações. Agradeço-a pelo modelo de excelência, pela confiança, pelos direcionamentos e por sempre encontrar tempo para que pudéssemos discutir detalhadamente os rumos deste trabalho. Muito obrigada, professora Cristiane.

Agradeço, ainda, à Universidade Federal de Santa Catarina e ao Programa de Pós-Graduação em Direito, cuja estrutura possibilitou a materialização desta dissertação. Igualmente, agradeço ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), cujo auxílio tornou viável a minha estadia em Florianópolis e, por conseguinte, a realização desta pesquisa.

Agradeço, também, aos professores do mestrado com quem tive contato, em especial, àqueles que ministraram as disciplinas responsáveis por expandir minha percepção do mundo, do Direito e das relações humanas. As leituras, os debates e as reflexões realizados por ocasião de suas aulas ajudaram a compor a espinha dorsal do que, posteriormente, viria a ser esta dissertação de mestrado.

Ademais, agradeço ao Felipe, que se fez presente e companheiro ao longo da concepção e da execução desta pesquisa. Lipe, obrigada por cada escuta paciente, por cada abraço acolhedor, por cada refeição compartilhada e por cada nota saída do teu violão durante esse período. Tudo isso me acalentou e foi muito importante. O teu estoicismo inato sempre vai me inspirar a ser alguém melhor. Muito obrigada por ser, por estar e por cuidar.

Agradeço à Kely, que, ao longo desse período, com seus cafés da manhã e sua presença alegre, adoeceu minha existência. Seja nas incontáveis madrugadas de escrita, ou nas conversas em nossas igualmente incontáveis idas à padaria da esquina, a companhia de Kely amainou a solidão inerente ao processo de escrita e tornou-o mais humano e feliz. Durante o mestrado, Kely e eu nos adotamos uma à outra e, creio eu, não poderíamos ter feito escolha mais acertada. Muito obrigada, Kely, pela amizade que, tão logo começou, já transcendeu os muros da UFSC.

Agradeço à Adrielle Betina, minha companheira de grupo de pesquisa e de vida. Nossas trocas foram essenciais para a realização deste trabalho. Cada ideia e cada hesitação minha foram divididas contigo. Tem um pouco de ti no meu sumário, nos meus posicionamentos e também no meu coração. Obrigada pelas observações minuciosas e francas, pelo rigor metodológico e pelas jantinhas impecáveis. Sem você, o mestrado não teria sido uma experiência tão enriquecedora, humana e academicamente, e este trabalho, certamente, não seria o mesmo.

Também agradeço à rede de apoio e afeto formada por Alisson Zeferino, Nadjanine Galindo, Heidi Michailski e Marina Venâncio. Muito mais do que colegas de mestrado, tornaram-se amigos queridos. Recordá-los é ser envolvida pela atmosfera de aconchego que, invariavelmente, deles emana. Cada gargalhada e cada café da tarde que partilhamos foram cruciais para aliviar as inquietações próprias da fase que vivíamos. Com vocês, eu me sentia em casa, mesmo estando a mais de 2.800 km de distância de São Luís do Maranhão. Estou certa de que não poderia ter encontrado pessoas melhores.

Agradeço, também, à Suélen Benincá e à Mariana Scholz, que me receberam logo que iniciei meu percurso na UFSC. Suélen e Mariana, pacientemente, elucidaram minhas dúvidas e serenaram minha ansiedade de iniciante. Obrigada, Mari, por servir de inspiração acadêmica e pelas considerações sobre este trabalho. Obrigada, Su, pela delicadeza, pelas caminhadas pela UFSC e pela amizade que cultivamos tão rápida e naturalmente.

Ademais, não posso deixar de agradecer aos meus amigos queridos de São Luís, em especial à Rebeca Sousa, ao Aleilson Coelho, ao Iago Fernandes, à Marília Kury e à Karine Froz, que, a cada reencontro, me faziam recordar de quem eu sou e restauravam minhas

energias. Muito obrigada por serem compreensivos com minhas ausências e por fazerem das minhas presenças momentos tão especiais.

Por fim, absolutamente nada disso teria sido possível sem a professora Mônica Teresa Sousa, minha orientadora de monografia e saudosa egressa do PPGD/UFSC. A professora Mônica, a quem considero uma docente exemplar, me encorajou a ingressar no mestrado e confiou na minha capacidade quando eu mesma a questionava. Sou muito grata e tenho muito carinho por você, professora Mônica.

*“O passado é mudo? Ou continuamos sendo surdos?” (GALEANO, 2012)*

*“[...]eles não são presidentes, nem ministros, nem foram eleitos em nenhuma eleição, mas decidem o nível dos salários e do gasto público, os investimentos e desinvestimentos, os preços, os impostos, os lucros, os subsídios, a hora do nascer do sol e a frequência das chuvas.”  
(GALEANO, 2002)*

## RESUMO

Esta pesquisa teve como problema inicial o questionamento: “Como a falta de regulamentação internacional das ETNs é um fator de expansão da pilhagem de *Commons* ambientais?”. Para responder a esse problema de pesquisa, partiu-se da hipótese inicial: “A falta de regulamentação internacional sobre as ETNs é componente da *Arquitetura da Impunidade* que permeia a atuação desses entes, uma vez que, além de não regulamentar suas atividades, ainda estimula o avanço da pilhagem ambiental a partir das políticas neoliberais impulsionadas pelas instituições financeiras internacionais”. Para verificar essa hipótese, traçou-se como objetivo geral da pesquisa “descrever como a falta de regulamentação internacional das ETNs é um fator de expansão da pilhagem dos *Commons* Ambientais”. Esse objetivo geral foi dividido em 3 objetivos específicos: a) realizar um breve apanhado teórico sobre os *commons*, focando nos processos históricos de cercamento até os dias atuais; b) Caracterizar as grandes Empresas Transnacionais, descrevendo sua atuação relativamente aos Comuns Ambientais; c) Descrever as limitações da regulamentação ambiental de ETNs no Direito Internacional, apontando como o Direito Internacional (DI) colabora para o cercamento dos comuns ambientais. Em cumprimento ao primeiro objetivo específico, chegou-se ao conceito de Comum ambiental. Comuns Ambientais, para efeitos desta pesquisa, designam tanto *recursos naturais per se* quanto o *conjunto*: recurso natural + comunidade + normas e protocolos autoimpostos dessa comunidade. Além disso, foram descritos os processos de *enclousures* sofridos pelos Comuns Ambientais desde o período medieval até a contemporaneidade, traçando-se um paralelo entre os conceitos de Acumulação Primitiva (de Karl Marx) e de Acumulação por Espoliação/Desposseção (de David Harvey). Apurou-se que a Acumulação por Espoliação é condição de existência do paradigma neoliberal, cujas diretrizes foram deliberadamente impulsionadas pelas instituições financeiras internacionais notadamente nos anos 1980 e 1990. Observou-se uma relação de retroalimentação entre a expansão das ETNs e a expansão do neoliberalismo, que se beneficiam e impulsionam mutuamente. Verificou-se que as ETNs são os principais agentes do avanço neoliberal e da Acumulação por Espoliação, pois gozam de grande poder e nenhuma regulamentação vinculante na esfera internacional, o que leva a uma assimetria entre os direitos e os deveres desses entes. Foram descritas as limitações da regulamentação das ETNs na esfera nacional, na esfera internacional e no âmbito do investimento estrangeiro. Concluiu-se que os mecanismos nacionais são insuficientes, que os mecanismos internacionais vinculantes são inexistentes, que os mecanismos de *soft law* com base na voluntariedade são demasiado frágeis e que as regulamentações no âmbito do investimento estrangeiro são altamente flexíveis com as ETNs. Por fim, constatou-se que o DI, além de abrir caminho para as ETNs, concorre deliberadamente para que essas empresas prossigam à pilhagem dos Comuns Ambientais.

**Palavras-chave:** Empresas Transnacionais. Comuns Ambientais. *Commons*. Pilhagem. Direito Ambiental Internacional.

## ABSTRACT

This research had as initial problem the question: "How is the lack of international regulation of the TNCs a factor in the expansion of Environmental Commons plundering? To answer this research problem, the initial hypothesis was: "The lack of international regulation of TNCs is a component of the *Impunity Architecture* that permeates the activities of these entities, since, in addition to not regulating their activities, it also stimulates the advance of environmental plundering based on neoliberal policies driven by international financial institutions". To verify this hypothesis, the general objective of the study was "to describe how the lack of international regulation of the TNCs is a factor in the expansion of the plundering of Environmental Commons". The general objective was divided into 3 specific objectives: a) to make a brief theoretical overview of the commons, focusing on the historical processes of enclosure until the present day; b) to characterize the large Transnational Corporations, describing their performance in relation to the Environmental Commons; c) to describe the limitations of the environmental regulation of TNCs in International Law, pointing out how International Law (IL) collaborates to the enclosure of the Environmental Commons. In fulfillment of the first specific objective, the concept of Environmental Common was reached. For the purposes of this research, Environmental Commons designate *both natural resources per se* as well as the *whole*: natural resource + community + self-imposed standards and protocols of that community. In addition, the enclosure processes suffered by Environmental Commons from the medieval period to the contemporaneity were described, drawing a parallel between the concepts of Primitive Accumulation (by Karl Marx) and of Accumulation by Spoliation/Dispossession (by David Harvey). It was found that Accumulation by Dispossession is a condition for the existence of the neoliberal paradigm, whose guidelines were deliberately driven by international financial institutions notably in the 1980s and 1990s. A feedback relationship was observed between the expansion of TNCs and the expansion of neoliberalism, which benefit and drive each other. It has been verified that TNCs are the main agents of neoliberal advancement and Accumulation by Dispossession, since they enjoy great power and no binding regulations in the international sphere, which leads to an asymmetry between the rights and duties of these entities. It was concluded that national mechanisms are insufficient, that binding international mechanisms are non-existent, that soft law mechanisms (based on voluntariness) are too fragile and that regulations on foreign investment are highly flexible with TNCs. Finally, it was reported that International Law, not only paves the way for TNCs but deliberately contributes to the plundering of the Environmental Commons by these companies.

**Keywords:** Transnational Corporations. Environmental Commons. *Commons*. Plunder. International Environmental Law.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Lista de maiores empresas do mundo por critério de receita.....	109
Figura 2 – Lista de maiores empresas do mundo por <i>foreign assets</i> (2017).....	110
Figura 3 – Para cada \$ 1,00 que entra nos países em desenvolvimento, \$ 2,00 são perdidos	121
Figura 4 – Lista das empresas petroquímicas que mais emitiram gases de efeito estufa de 1965 a 2017 .....	136
Figura 5 – Attempts in the United Nations to tackle TNCs (1970-2013).....	185

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AAAS – *American Association for the Advancement of Science*

Asoquimbo – *Asociación de afectados por el proyecto hidreléctrico El Quimbo*

ATS – *Aliens Tort Statute*

BIRD – Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento

BIT – *Bilateral Investment Treaties*

CAI – *Climate Accountability Institute*

CAO – *Compliance Advisor/Ombudsman*

CEO – *Chief Executive Officer*

CFI – *Corporate Financial Institute*

CHM – *Common Heritage of Mankind*

CIA – *Central Intelligence Agency*

CPR – *Common-pool Resources*

CSR – *Corporate Social Responsibility*

COP – *Communication on Progress*

DI – Direito Internacional

DNDi – *Drugs for Neglected Diseases*

DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos

EBA – *Enabling the Business of Agriculture*

ECOSOC – *Economic and Social Council*

ETN – Empresa Transnacional

ETS – The European Union Emissions Trading Scheme

FAO – *The Food and Agriculture Organization of the United Nations*

FDI – *Foreign direct investment*

FMI – Fundo Monetário Internacional

GATT – *General Agreement on Tariffs and Trade*

GDP – *Gross domestic product*

GEF – *Global Environment Facility*

GM – *General Motors*

IAASTD – *International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development*

IASC – *International Association for the Study of the Commons*

ICSID – *International Center for Settlement of Investments Disputes*  
IDEA – *Instituto des Estudios Ambientales*  
IFAD – *International Fund for Agricultural Development*  
IFC – *International Finance Corporation*  
ILO – *International Labour Organisation*  
IPCC – *International Panel on Climate Change*  
ITOPF – *International Tanker Owners Pollution Federation Limited*  
ITT – *International Telephone and Telegraph*  
IUCN – *International Union for the Conservation of Nature*  
LSLA – *Large-scale land acquisitions*  
MAI – *Multilateral Agreement on Investment*  
MIGA – *Multilateral Investment Guarantee Agency*  
MNC – *Multinational corporation*  
MST – *Movimento dos Sem Terra*  
NAFTA – *North American Free Trade Agreement*  
OCA – *Observatório de Conflictos Ambientales*  
OCMAL – *Observatório de Conflictos Mineros de América Latina*  
OECD – *Organisation for Economic Co-operation and Development*  
OIT – *Organização Internacional do Trabalho*  
OGM – *Organismo geneticamente modificado*  
OMC – *Organização Mundial do Comércio*  
ONG – *Organização não Governamental*  
ONU – *Organização das Nações Unidas*  
PCH – *Patrimônio Comum da Humanidade*  
PIB – *Produto Interno Bruto*  
PNUD – *Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento*  
PNUMA – *Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente*  
PPP – *Parceria público-privada*  
TEEB – *The Economics of Ecosystems and Biodiversity*  
TNC – *Transnational Corporations*  
PPT – *Permanent People's Tribunal*  
UFC – *Universidade Federal do Ceará*  
UFSC – *Universidade Federal de Santa Catarina*  
UNCTAD – *United Nations Conference on Trade and Development*

UNDP – *United Nations Development Program*

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNHRC – Conselho dos Direitos Humanos das Nações Unidas

WWF – *World Wildlife Fund for Nature*

WSSD – *World Summit on Sustainable Development*

ZEE – Zona Econômica Exclusiva

WB – *World Bank*

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>2</b>	<b>OS COMMONS E OS ENCLOSURES .....</b>	<b>16</b>
2.1	<i>COMMONS</i> : ETIMOLOGIA E DIVERSIDADE DE DEFINIÇÕES .....	17
<b>2.1.1</b>	<b>Etimologia e diversidade de definições: <i>Commons</i>, <i>Common-Pool Resources</i>, <i>Global Commons</i>, Bem Comum, <i>Common Heritage of Mankind</i>, Bem Comum da Humanidade e Bens Públicos Globais .....</b>	<b>20</b>
2.1.1.1	<i>Global Commons</i> .....	23
2.1.1.2	<i>Common Heritage of Mankind</i> .....	24
2.1.1.3	Bens públicos globais .....	28
2.1.1.4	Bem Comum da Humanidade ou Bem Comum da Terra .....	30
<b>2.1.2</b>	<b>Os <i>Commons</i> a partir do debate Hardin x Ostrom .....</b>	<b>32</b>
<b>2.1.3</b>	<b>A perspectiva contra-hegemônica do comum contemporâneo .....</b>	<b>42</b>
<b>2.1.4</b>	<b>Os Comuns Ambientais para os fins desta pesquisa .....</b>	<b>48</b>
2.2	A PILHAGEM DA NATUREZA: OS CERCAMENTOS, VELHOS E NOVOS .....	52
<b>2.2.1</b>	<b>Os Cercamentos das terras comunais, a Acumulação Primitiva e o nascimento do Capitalismo.....</b>	<b>53</b>
<b>2.2.2</b>	<b>Neoliberalismo, Acumulação por Despossessão <i>Land Grabbing</i>: os cercamentos contemporâneos .....</b>	<b>61</b>
2.2.2.1	<i>Global Land Grab</i> .....	67
<b>2.2.3</b>	<b>Economia Verde e <i>Green Grabbing</i>: novos cercamentos?.....</b>	<b>80</b>
<b>3</b>	<b>EMPRESAS TRANSNACIONAIS: AGENTES DA PILHAGEM AMBIENTAL</b>	<b>88</b>
3.1	EMPRESAS TRANSNACIONAIS: SURGIMENTO, ASCENSÃO E EXPANSÃO	89
<b>3.1.1</b>	<b>ETNs: uma visão geral .....</b>	<b>89</b>
3.1.1.1	Aspectos históricos .....	90
3.1.1.2	Aspectos conceituais .....	100
<b>3.1.2</b>	<b>A retroalimentação entre Globalização e Empresas Transnacionais: o papel das políticas neoliberais do FMI, da OMC e do Banco Mundial na expansão global das ETNs</b>	<b>110</b>
3.2	PADRÕES DE ATUAÇÃO E IMPACTOS AOS COMUNS AMBIENTAIS .....	122
<b>3.2.1</b>	<b>O deslocamento da produção para os países periféricos e a socialização das Externalidades Negativas.....</b>	<b>122</b>

<b>3.2.2 Impactos das ETNS aos Comuns Ambientais .....</b>	<b>131</b>
3.2.2.1 Indústria Petroquímica, mudança climática e outros impactos.....	132
3.2.2.2 ETNs mineradoras.....	144
<b>3.2.3 Poder político e <i>Lawmaking</i>: lidando com o entrave da Democracia .....</b>	<b>152</b>
3.2.3.1 Poder político das ETNs: condições e meios de expressão .....	153
3.2.3.2 O flerte das ETNs com os regimes autoritários e o entrave da democracia .....	162
<b>4 ARQUITETURA DA IMPUNIDADE: LIMITAÇÕES DA REGULAMENTAÇÃO AMBIENTAL DE ETNS DO DIREITO INTERNACIONAL</b>	<b>168</b>
4.1 ARQUITETURA DA IMPUNIDADE: LIMITAÇÕES DO CONTROLE NACIONAL E INEXISTÊNCIA DE NORMAS INTERNACIONAIS .....	170
<b>4.1.1 Limitações do controle jurídico nacional: <i>host state</i>, <i>home state</i> extraterritorialidade e <i>forum shopping</i> .....</b>	<b>171</b>
4.1.1.1 Aspectos gerais das limitações do controle jurídico nacional sobre as ETNs.....	171
<b>4.1.1.2 Extraterritorialidade e <i>forum shopping</i> .....</b>	<b>177</b>
<b>4.1.2 Limitações do controle jurídico internacional: inexistência de normas vinculantes e tentativas de implementação.....</b>	<b>181</b>
4.2 ARQUITETURA DA IMPUNIDADE: BITS E ARBITRAGEM INTERNACIONAL NO ÂMBITO DO INVESTIMENTO ESTRANGEIRO.....	189
4.3 ARQUITETURA DA IMPUNIDADE: <i>SOFT LAW</i> E INSTRUMENTOS DE REGULAMENTAÇÃO AMBIENTAL NÃO VINCULANTES DIRECIONADOS ÀS ETNS	196
<b>4.3.1 <i>Corporate Standards of Conduct</i> e <i>Corporate Accountability Mechanisms</i> .....</b>	<b>197</b>
<b>4.3.2 <i>OECD Guidelines</i>, <i>Global Compact</i> e <i>International Finance Corporation</i> .....</b>	<b>200</b>
<b>4.3.3 <i>Corporate Social Responsibility</i> (CSR): o carro-chefe da regulação não vinculante sobre ETNs .....</b>	<b>205</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>217</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>226</b>

## 1 INTRODUÇÃO

As grandes Empresas Transnacionais (ETNs) adquiriram evidência na esfera internacional nas últimas décadas, período no qual acumularam inegável poder econômico e político, como consequência da ascensão do paradigma neoliberal. As diretrizes neoliberais e as políticas delas derivadas foram notadamente impulsionadas pelas instituições financeiras internacionais (como o FMI, o Banco Mundial e a OMC), e, concomitantemente, materializadas nas ações das ETNs, protagonistas de todo o processo<sup>1</sup>.

No bojo da expansão neoliberal, evidencia-se o avanço sem precedentes da pilhagem dos Comuns Ambientais que outrora se encontravam à margem do sistema, por meio da Acumulação por Espoliação sem a qual esse sistema não se sustenta. Não se trata de um processo propriamente novo, posto que é derivado da Acumulação Primitiva apontada por Marx (2013) enquanto condição *sine qua non* para o nascimento do capitalismo.

Por sua vez, a pilhagem da natureza é um fenômeno observável desde a conjuntura pré-capitalista até os dias atuais, que se expressa majoritariamente na figura da privatização de tudo aquilo que antes era tido como comum (DARDOT; LAVAL, 2017). No período pré-capitalista a tomada em larga escala de terras comunais medievais foi essencial para a acumulação de capital que precedera a gênese do sistema capitalista; na contemporaneidade, a pilhagem dos Comuns Ambientais serve ao mesmo papel de acumulação de capital – à diferença de que a Acumulação por Espoliação/Desposseção contemporânea é um processo *contínuo*, que avança sobre tudo e todos que existiam à margem da lógica neoliberal (HARVEY, 2011)<sup>2</sup>.

Essa pilhagem pode ser compreendida fundamentalmente como um processo de *privatização* – que pode ou não ser forjado sob o véu da legalidade. Na realidade, as pilhagens às quais nos referimos nada mais são do que processos de *enclosures* contemporâneos dos Comuns Ambientais, que podem ocorrer de duas maneiras principais: a) pela privatização e comodificação de recursos que pertencem a uma comunidade ou a todos; e b) pelo

---

<sup>1</sup> A ascensão econômica exponencial das ETNs na esfera internacional é um dado facilmente verificável: em 2017, das 100 maiores unidades econômicas do mundo, 69 eram corporações e 31 eram Estados (GLOBAL JUSTICE, 2018). Das 200 maiores unidades econômicas do mundo, 157 são corporações. As 10 maiores corporações do mundo em 2017 somavam rendimento anual de US\$ 3 trilhões. O Walmart (10º lugar no *ranking* das maiores unidades econômicas do mundo), por exemplo, é economicamente mais poderoso que a Espanha, a Austrália, a Holanda, a Coreia e o México (GLOBAL JUSTICE, 2018). Já a Apple supera países como Bélgica, Suíça, Noruega e Rússia (GLOBAL JUSTICE, 2018).

<sup>2</sup> Para fins desta pesquisa, nos afiliamos à concepção de Comuns Ambientais apresentada por Standing (2019): “The commons refers to all our shared natural resources – including the land, the forests, the moors and parks, the water, the minerals, the air – and all the social, civic and cultural institutions that our ancestors have bequeathed, and that we may have helped to maintain or improve (TANG, 2019, p. ix)”. Assim, os termos “*commons* ambientais/naturais” ou “comuns ambientais/naturais” devem ser compreendidos tanto como um *recurso natural*, quanto como o *conjunto*: recurso natural + comunidade + normas e protocolos autoimpostos.

desmantelamento de uma cultura baseada no *commoning*. Para Bollier (2014), a gama de *enclosures* contemporâneos é bastante vasta:

Eles [os *enclosures*] se estendem do global (a atmosfera, os oceanos, o espaço exterior) ao regional (aquíferos subterrâneos, pesca, florestas) e ao local (comidas nativas, tradições regionais, negócios independentes). *Enclosures* incluem seres vivos (linhas celulares, genes, mamíferos geneticamente modificados) e infinitesimalmente pequenos (microrganismos, substitutos sintéticos para nano-matéria) (BOLLIER, 2014, p. 52, tradução nossa).<sup>3</sup>

Esses processos de Acumulação por Despossessão denunciados por Harvey (2014) possuem uma faceta duplamente nociva: de uma só vez destroem arranjos comunais de gestão da terra, separando comunidades tradicionais de seus meios de produção, e privatizam os comuns ambientais para fins econômicos pouco ou nada sustentáveis (como para a produção em larga escala de *commodities*).

Na prática, a ofensiva neoliberal é concretizada pelas grandes Empresas Transnacionais que, na empreitada de maximização contínua de seus lucros e na falta de maiores obstáculos para tanto, ora destroem, ora espoliam, ora destroem e espoliam os Comuns Ambientais.

Por sua vez, identifica-se que o Direito Internacional pouco fez para conter o avanço descomunal das ETNs e para regulá-las proporcionalmente ao poder que possuem. Observa-se que, na verdade, as instituições financeiras internacionais – a partir de diversas políticas e diretrizes – concorreram ativamente para os processos concomitantes e interdependentes de expansão das ETNs e de pilhagem dos Comuns Ambientais. Criou-se, assim, em relação às ETNs, uma assimetria entre direitos e deveres na esfera internacional, o que leva à impunidade desses agentes.

Somando-se a falta de regulamentação internacional às limitações das legislações nacionais, à fragilidade dos instrumentos de *soft law* e à maneira como são engendrados os tratados de investimento estrangeiro, obtêm-se como resultado o que Zubizarreta e Ramiro (2016) denominam Arquitetura da Impunidade e que se desenrola da seguinte maneira:

Por um lado, os direitos das multinacionais são protegidos por um sistema jurídico mundial baseado em regras de comércio e investimento, cujo caráter é obrigatório, coercitivo e aplicável. Por outro lado, suas obrigações são ditadas pelas legislações nacionais subordinadas à lógica neoliberal, ao direito internacional dos direitos humanos, que se mostrou manifestamente frágil e a uma responsabilidade social

---

<sup>3</sup> No original “They extend from the global (the atmosphere, the oceans, outer space) to the regional (groundwater aquifers, fisheries, forests) to the local (native foods, hometown traditions, independent business). Enclosures include living things (cell lines, genes, genetically engineered mammals) and infinitesimally small things (microorganisms, synthetic substitutes for nano-matter)” (BOLLIER, 2014, p. 52).

corporativa (RSC) caracterizada por voluntarismo, unilateralismo e falta de força legal (ZUBIZARRETA, RAMIRO, 2016, p. 14, destaque nosso, tradução nossa).<sup>4</sup>

A partir de todas as questões levantadas, construiu-se o seguinte problema de pesquisa: “Como a falta de regulamentação internacional das ETNs é um fator de expansão da pilhagem dos Comuns ambientais?”, que foi seguido pela seguinte resposta provisória (hipótese): “A falta de regulamentação internacional sobre as ETNs compõe a Arquitetura da Impunidade que permeia a atuação desses entes, uma vez que, além de não regulamentar suas atividades, ainda estimula o avanço da pilhagem ambiental a partir das políticas neoliberais impulsionadas pelas instituições financeiras internacionais”.

Para atender ao problema de pesquisa formulado, este estudo guiou-se pelo seguinte objetivo geral: “Descrever como a falta de regulamentação internacional das empresas transnacionais é um fator de expansão da pilhagem dos Comuns Ambientais”.

Com vias a alcançar nosso objetivo principal, o dividimos em outros três objetivos específicos, quais sejam: a) realizar um breve apanhado teórico sobre os *commons*, focando nos processos históricos de cercamento até os dias atuais; b) caracterizar as grandes Empresas Transnacionais, descrevendo sua atuação relativamente aos Comuns Ambientais; c) descrever as limitações da regulamentação ambiental de ETNs no Direito Internacional, apontando como o DI colabora para o cercamento dos comuns ambientais, seja através do incentivo à expansão neoliberal, seja pela falta de regulação sobre as empresas transnacionais.

Logo, a primeira parte deste trabalho pretende introduzir a discussão ao redor da temática dos comuns e do fenômeno dos *enclosures* (cercamentos) – noções inseparáveis que são. A intenção é realizar um breve apanhado teórico sobre os *Commons*, que respalde a concepção de Comuns Ambientais que servirá aos propósitos deste trabalho, além de apontar os processos de pilhagem/cercamentos que sobre eles recaíram ao longo da história.

Num segundo momento, descreveremos a atuação das grandes Empresas Transnacionais a nível global, delineando o papel que exercem no processo de destruição dos Comuns Ambientais. Para tanto, buscaremos traçar o caminho que as ETNs percorreram ao longo da história, sublinhando os fatores primordiais para a transnacionalização de suas atividades, destacando alguns dos principais *modus operandi* dessas empresas e buscando salientar como as ETNs ameaçam diretamente os Comuns Ambientais.

---

<sup>4</sup> No original: On one hand, the rights of multinationals are shielded by a worldwide legal system based on trade and investment rules whose character is mandatory, coercive and enforceable. On the other, their obligations are referred to national legislations subordinated to neoliberal logic, to international human rights law that has proven manifestly fragile, and to a corporate social responsibility (CSR) characterized by voluntarism, unilateralism and a lack of legal enforceability (ZUBIZARRETA, RAMIRO, 2016, p. 14).

Na terceira e última parte deste estudo, o nosso objetivo é precisamente o de destrinchar as *limitações do direito*, em especial do Direito Internacional, no que tange à regulamentação ambiental de ETNs, apontando, principalmente, como a falta de regulação sobre essas empresas concorre para a pilhagem dos Comuns Ambientais. Para tanto, procuraremos abordar as estruturas essenciais que sustentam essa Arquitetura da Impunidade, sublinhando três de seus pilares fundamentais (que se inter-relacionam e se retroalimentam): a falta e/ou inefetividade das legislações nacionais sobre as ETNs e a inexistência de regulamentações internacionais vinculantes sobre essas empresas; a assimetria de poder que rege os BITs (e ao mesmo tempo decorre deles) e das Arbitragens Internacionais e, por fim, a fragilidade da *soft law* e da autorregulação das ETNs a nível internacional.

Em relação aos procedimentos metodológicos utilizados nesta pesquisa, tem-se que, quanto ao método de abordagem da pesquisa, trata-se de uma *pesquisa qualitativa*, pois se abordou o problema de forma profunda, com olhar subjetivo, não numérico. Já como técnica de pesquisa, optou-se por uma *pesquisa documental*, com coleta em documentos secundários, e bibliográfica, realizando-se a *revisão de literatura narrativa*, ou seja, quando os autores são selecionados sob a ótica que a pesquisadora deseja atribuir ao problema.

Sobre os fins almejados, trata-se de uma pesquisa explicativa, pois tem como objetivo descrever a relação de causa e efeito entre as categorias que compõem a hipótese levantada, quais sejam: falta de regulamentação internacional das ETNs e avanço da pilhagem dos Comuns Ambientais. Em relação ao método de abordagem, utilizou-se o método dedutivo, pois tem-se que, das generalizações sobre premissas básicas levantadas sobre ETNs, é possível inferir questão particularizada sobre os *Commons Ambientais*.

## 2 OS COMMONS E OS ENCLOSURES

Este capítulo pretende introduzir a discussão ao redor da temática dos comuns e do fenômeno dos *enclosures* (cercamentos) – noções inseparáveis que são. O objetivo é realizar um breve apanhado teórico sobre os *Commons*, que respalde a concepção de comuns ambientais que servirá aos propósitos deste trabalho, além de apontar os processos de cercamentos que sobre eles recaíram ao longo da história. Assim, almejamos traçar as bases teóricas que sustentarão o desenvolvimento dos capítulos subsequentes.

No tópico 2.1, nos ocuparemos das definições e perspectivas diversas relacionadas aos *commons* – sem a ambição de exauri-las. Para tanto, no subtópico 2.1.1, subsidiados principalmente por Dardot e Laval (2017), traçaremos sinteticamente o caminho etimológico e histórico que permeia a ideia de Comum.

Além disso, valendo-nos, dentre outras, das ideias de Klaus Bosselmann (2015), Dardot e Laval (2017), Bollier e Helfrich (2019), François Hourtard (2011), Boff e Escoto (2011) e Guy Standing (2019), ilustraremos algumas das concepções que orbitam a temática, tais como: *Global Commons*, *Common Heritage of Mankind*, *Common Concern of Mankind*, *Bens Públicos Globais* e *Bem Comum da Humanidade*.

Em seguida, no subtópico 2.1.2, introduziremos a perspectiva institucional dos *commons*, ilustrada no debate Hardin (1968) x Ostrom (2015), evidenciando as contribuições de Ostrom (2015) a respeito do gerenciamento de recursos naturais comuns, mas considerando também as análises de Dardot e Laval (2017) e Bollier (2014).

Por fim, no subtópico 2.1.3, trataremos do ressurgimento contemporâneo dos *commons* (ou do Comum), enquanto *perspectiva contra-hegemônica* que almeja fazer face aos processos de cercamento em suas diversas frentes. Essa perspectiva é evidenciada, por exemplo, nas obras de Dardot e Laval (2017), Hardt e Negri (2016) e Bollier e Helfrich (2019).

Ao fim do tópico 2.1, em 2.1.4, explicaremos porque nenhuma das concepções delineadas nos subtópicos anteriores é totalmente adequada para caracterizar os *commons* aos quais nos referiremos neste trabalho e apresentaremos, então, a ideia de Comuns Ambientais pela qual nos pautaremos nesta pesquisa.

No tópico 2.2, pretendemos descrever mais detalhadamente os processos de cercamento dos comuns ao longo da história e na atualidade, evidenciando a relação que possuem com os conceitos de Acumulação Primitiva (no período pré-capitalista) e Acumulação por Espoliação/Desposseção (no contexto neoliberal).

Assim, no subtópico 2.2.1, nos sustentaremos principalmente em Marx (2013) e em Luxemburgo (1970), a fim de descrevermos o processo de cercamento das terras comunais medievais, que possibilitou (em conjunto com a exploração colonial) a Acumulação Primitiva, sem a qual, por sua vez, o desenvolvimento do sistema capitalista não teria sido possível. Para isso, também nos serviremos de outros aportes teóricos, tais como as pesquisas de Federici (2017), Bollier (2014), Linebaugh (2008), Polanyi (2000) e Capra e Mattei (2018).

Já no subtópico 2.2.2, argumentaremos, com respaldo na teoria de David Harvey (2014), que os *enclosures*, além de condição de surgimento, são condição de manutenção do sistema capitalista, o qual necessita expandir-se perpetuamente em um processo contínuo de Acumulação por Desposseção – ilustrado, por exemplo, pelo fenômeno contemporâneo de *Land Grabbing* (apropriação de terras em larga escala). Para isso, também nos valeremos, dentre outras, das contribuições de Dardot e Laval (2017), Mousseau (2019), White *et al.* (2012) e Dell’Angello *et al.* (2017).

Em 2.2.3, com o auxílio de Lander (2016), Moreno (2016) e Boehnert (2015), dentre outros, focaremos na versão verde do *Land Grabbing*, o *Green Land Grabbing* ou *Green Grabbing* (em tradução livre: apropriação verde). Assim, descreveremos como, sob a justificativa de proteção ambiental e com o apoio do Banco Mundial e do FMI (Fundo Monetário Internacional), iniciativas derivadas da economia verde produzem mais cercamentos e desapropriações.

## 2.1 COMMONS: ETIMOLOGIA E DIVERSIDADE DE DEFINIÇÕES

A temática dos *commons* é bastante abrangente e tantos são os enfoques possíveis quanto os conceitos e as expressões que circundam a questão. Originalmente, o termo *commons* fazia referência às terras comunais, cultivadas e/ou utilizadas em comum na Europa medieval – e que foram posteriormente alvo de *enclosures* no contexto da Acumulação Primitiva que deu origem ao sistema capitalista (IASC, 2019; MARX, 2013).

Modernamente, a Associação Internacional para o Estudo dos *Commons* (*International Association for the Study of the Commons* – IASC) entende que o termo é utilizado genericamente para fazer referências a uma série de recursos naturais e culturais que são compartilhados por diversas pessoas (IASC, 2019).

Hess e Ostrom (2007) atestam a amplitude do conceito, quando aduzem que os *commons* podem ser identificados em diversos contextos, seja em pequena escala ou em escala

global. Além disso, segundo as autoras, os *commons* podem ser: delimitados, não delimitados ou de difícil delimitação. Nesse sentido:

*Commons* é um termo geral que se refere a um recurso compartilhado por um grupo de pessoas. Em um *common*, o recurso pode ser pequeno e servir a um pequeno grupo (a geladeira da família), podendo ser de nível comunitário (calçadas, playgrounds, bibliotecas, etc.), ou se estender a níveis internacionais e globais (mares profundos, atmosfera, Internet, e conhecimento científico). As áreas comuns podem ser bem delimitadas (um parque comunitário ou biblioteca); transfronteiriças (rio Danúbio, vida selvagem migratória, Internet); ou sem limites claros (conhecimento, camada de ozônio) (HESS, OSTROM, 2007, p. 4, tradução nossa).<sup>5</sup>

Assim, em uma perspectiva contemporânea, o termo *commons* não se refere apenas aos recursos naturais, sendo também recorrente a utilização do termo para fazer referência a diversos outros domínios, tais como nas expressões *commons* do conhecimento, *commons* urbanos, *commons* culturais e assim por diante (IASC, 2019).

Os *commons* urbanos seriam recursos, tangíveis ou intangíveis, cujo acesso é compartilhado, tais como vias públicas e parques públicos (IASC, 2019). Já os *commons* do conhecimento se diferenciariam dos comuns materiais, posto que, por serem majoritariamente digitais, podem ser utilizados por diversas pessoas sem perigo de se exaurirem (IASC, 2019). Seriam eles: “...informação, dados e conteúdos que são apropriados coletivamente e geridos por uma comunidade de utilizadores, particularmente através da Internet (por exemplo, Wikipedia)” (IASC, 2019)<sup>6</sup>

Para uma determinada parcela da literatura que se debruça sobre o tema, os *commons* (enquanto recursos compartilhados, seja de qual for a ordem) pressupõem necessariamente um *arranjo social* que sobre eles atue (BOLLIER, 2014; BOLLIER; HELFRICH, 2019; DARDOT; LAVAL, 2017).

Esses arranjos surgem no bojo da *ação coletiva* espontânea e permeada pelo *capital social*. Ou seja, trata-se de uma gestão comum, sem fins lucrativos, geralmente realizada por

---

<sup>5</sup> No original “Commons is a general term that refers to a resource shared by a group of people. In a com/mons, the resource can be small and serve a tiny group (the family refrigerator), it can be community-level (sidewalks, playgrounds, libraries, and so on), or it can extend to international and global levels (deep seas, the atmosphere, the Internet, and scientific knowledge). The commons can be well bounded (a community park or library); transboundary (the Danube River, migrating wildlife, the Internet); or without clear boundaries (knowledge, the ozone layer).” (HESS, OSTROM, 2007, p. 04).

<sup>6</sup> No original “... information, data, and content that is collectively owned and managed by a community of users, particularly over the Internet (e.g. Wikipedia)” (IASC, 2019).

A discussão sobre o conceito e sobre as questões envolvendo os *knowledge commons*, tais como, o *open-access*, os *copyrights*, etc. é fértil e extensa. Essa discussão extrapola o escopo deste trabalho, que pretende analisar apenas os “comuns ambientais” - conceito que será melhor delineado no decorrer da pesquisa. Por hora, cabe apenas situar o leitor em meio à ideia contemporânea de *commons*, apontando a existência de outros tipos de comuns (para além das terras comunais e dos recursos naturais).

um grupo de pessoas diretamente ligadas aos *commons* e que tenham interesse genuíno em sua manutenção.

Conceitos variam de autor para autor, mas essa caracterização institucional dos *commons* é mais correntemente associada aos trabalhos de Elinor Ostrom (2015), conforme será melhor analisado nas seções que seguem<sup>7</sup>.

Também se observa a utilização do termo *commons* e expressões derivadas (“o comum”, por exemplo) para descrever uma diversidade de movimentos, lutas, práticas e formas de viver ao redor do globo que, de um modo ou de outro, fazem face à tentativa de destruição e/ou apropriação desses comuns pela mercantilização. Entram nesse rol de “lutas pelo comum”: movimentos ambientalistas, movimentos antiglobalização, movimentos contrários à privatização de bens e serviços públicos e lutas contra-hegemônicas em geral (DARDOT; LAVAL, 2017).

Ainda, é recorrente que se utilize, especialmente no Direito Internacional, a expressão *Global Commons* (Comuns Globais) para fazer referência aos recursos que não se encontram dentro da jurisdição de nenhum Estado em particular e aos quais todas as Nações têm acesso, tais como o Alto Mar, a Atmosfera, a Antártida e o Espaço (OHCHR *et al.*, 2013, p. 3, 5).

Em âmbito global, também se observa o uso de expressões como: *Common Heritage of Mankind* (Patrimônio Comum da Humanidade), *Common Concern of Mankind* (Preocupação Comum da Humanidade), *Global Public Goods* (Bens Públicos Globais) e variações de “Bem Comum da Humanidade”. Nas seções a seguir, nos dedicaremos a traçar a etimologia e as diversas concepções às quais os *commons* estão relacionados.

---

<sup>7</sup> Bollier e Helfrich, em “*Free, Fair and Alive – The Insurgent Power of the Commons*” (2019), trazem uma lista bastante completa, embora ela não se pretenda exaustiva, de arranjos institucionais que existem na atualidade, cuja organização e gerenciamento se alinham à lógica dos *commons*. A lista engloba desde sistemas comunitários de irrigação (Acequias) até complexas instituições como o *Drugs for Neglected Diseases – DNDi* (algo como “medicações para doenças negligenciadas”) (BOLLIER; HELFRICH, 2019, p. 373-378). Esse grupo reúne fundos e trabalha em parceria com governos e comunidades para o desenvolvimento de medicamentos essenciais, cuja patente não pertencerá ao conglomerado farmacêutico, o que permite que os medicamentos sejam distribuídos a preços módicos para as populações necessitadas (BOLLIER; HELFRICH, 2019, p. 374). A lista, por sua heterogeneidade, também engloba desde movimentos como o MST (Movimento dos Sem Terra) no Brasil até *sites* como o *Wikipedia* e o *Public Library of Science* (BOLLIER; HELFRICH, 2019, p. 373-378).

### 2.1.1 Etimologia e diversidade de definições: *Commons*, *Common-Pool Resources*, *Global Commons*, Bem Comum, *Common Heritage of Mankind*, Bem Comum da Humanidade e Bens Públicos Globais

Dardot e Laval (2017), em sua obra “Comum: ensaio sobre a Revolução no Século XXI” se dedicam longamente à investigação da etimologia do termo comum e das suas diversas acepções ao longo da história. Para os fins deste trabalho, em que é necessário que se delinee uma concepção específica de comuns – nomeadamente dos *comuns ambientais*, também nos é útil a compreensão da etimologia do termo comum e do desdobramento de suas significações ao longo da história. Para esta tarefa inicial, nos valeremos de uma breve síntese da etapa primeira do trabalho de Dardot e Laval (2017).

Dardot e Laval (2017) entendem que a palavra comum advém do termo latino *munus* e atentam para o fato de que o termo *mutuum*, que indica reciprocidade, deriva de *munus*. Os autores sublinham que desejam, com isso, evidenciar o caráter de reciprocidade e, mais do que isso, de *coobrigação* inerente à ideia de comum. Assim:

É compreensível, sobretudo, que os termos *communis*, *commune*, *communia* ou *communio*, todos formados a partir da mesma articulação de *cum* e *munus*, queiram designar não apenas o que é posto em comum, mas também e principalmente os que têm “encargos em comum”. Portanto, o comum, o *commune* latino, implica sempre certa obrigação de reciprocidade ligada ao exercício de responsabilidades públicas. (DARDOT; LAVAL, 2017, p. 25).

Nesse mesmo sentido, Bollier e Helfrich (2019) entendem que muitos outros termos que associam *cum* e *munus* - constando nesse rol palavras como comunhão, comunismo, comunidade e comunicação - têm como ponto de interseção o fato de pressuporem uma ideia de coobrigação, que engloba: direitos de uso, benefícios e também deveres.

Já a origem grega da palavra comum remete ao termo *koinón* (instituição do comum) e ao termo *koinónein* (pôr em comum), de modo que “a instituição do comum (*koinón*) é fruto de um “pôr em comum” que pressupõe sempre reciprocidade entre os que participam de uma atividade ou compartilham de um modo de vida” (DARDOT; LAVAL, 2015, p. 26).

Essa busca das origens latina e grega de “comum”, enfatizando sempre a reciprocidade e o “pôr em comum”, se deve ao fato de que a concepção de comum cunhada por Dardot e Laval (2017) pressupõe que “nada é comum em si ou por natureza”, até que seja posto em comum por meio de práticas coletivas (DARDOT; LAVAL, 2017, p. 618)<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Dardot e Laval (2017) sustentam que, na visão de Aristóteles, havia três possibilidades para a questão da propriedade e do manejo da terra: ou a terra é privada e os seus produtos são consumidos em comum, ou a terra é comum e os indivíduos trabalhariam em comum, sendo o fruto do trabalho dividido a partir das necessidades de cada um, ou tanto a terra como seus produtos são comuns. De todas essas possibilidades, Aristóteles acreditava

Dardot e Laval (2017) sustentam que a enorme variedade (e confusão) entre as diversas expressões que se utilizam em alguma medida da ideia de comum derivam, basicamente, de três tradições de pensamento que se desenvolvem ao longo da história: a teológica, a jurídica e a filosófica.

Resumidamente, na *tradição teológica* medieval, o *bem comum* (no singular) passa a ser a finalidade suprema das instituições políticas e religiosas. Já a *noção jurídica* tende a “coisificar” o comum, transformando-o em adjetivo que deve ser necessariamente atrelado a certos bens, como na expressão “bens comuns” (DARDOT; LAVAL, 2015, p. 27). Por fim, a interpretação de *origem filosófica* do termo comum teria se desenvolvido no sentido de “vinculá-lo à ideia de insignificante, ordinário, banal” (BERNARDES, 2017, p. 46).<sup>9</sup>

Conforme mencionado, a ideia de “bens comuns” advém do desenvolvimento da tradição jurídica ocidental (DARDOT; LAVAL, 2017). Por sua vez, o direito ocidental tem suas raízes no direito romano e nas suas classificações das “coisas”, a dizer: *res privatae*, *res nullius*, *res communis omnium* e *res publicae* (CAPRA; MATTEI, 2018).

No direito romano, a *res privatae* pertencia aos indivíduos, a *res nullius* se referia a tudo aquilo que “podia ser objeto de posse, mas não tinha proprietário, podendo, portanto, ser livremente ocupado” (CAPRA; MATTEI, 2018). Já a *res communis omnium* dizia respeito àquilo que era pertencente a todos, “como o ar, o oceano, as regiões litorâneas e a água corrente, os quais, por sua própria natureza, não podiam ser possuídos segundo o princípio de exclusão”. Por fim, a *res publicae* dizia respeito àquilo que pertencia à cidade, como “terras públicas, praças, aquedutos ou redes de esgoto” (BOLLIER; HELFRICH, 2019, p. 229; CAPRA; MATTEI, 2018, p. 85).

Dardot e Laval, valendo-se da análise de Marie-Alice Chardeaux, sublinham a diferença entre *res nullius* e *res communes*: “Enquanto as coisas comuns são inapropriáveis, os bens de ninguém são simplesmente não apropriados, por isso mesmo, apropriáveis pelo primeiro ocupante” (MARIE-ALICE CHARDEAUX *apud* DARDOT; LAVAL; 2015, p. 36).

---

que a solução para a propriedade dos bens comuns “não é a propriedade comum, mas o uso comum da propriedade privada” (DARDOT; LAVAL, 2017, p. 250). Ou seja, o importante para Aristóteles era a atividade de pôr/agir em comum.

<sup>9</sup> Sobre a primeira noção de comum, qual seja, a teológica medieval, que cunha a ideia de “bem comum”, Dardot e Laval (2017) atentam para o fato de que não se pode apenas retomar a essa ideia de bem comum na atualidade sem nenhuma precaução com sua origem. Os autores ressaltam que, ao longo da história, Estado e Igreja disputaram entre si o monopólio do “bem comum” como um modo de justificação para a dominação social. Assim, resgatar inadvertidamente o “objetivo supremo do bem comum” pode “Em vez de servir de emblema para a emancipação, a noção poderia encobrir e justificar formas de dominação arcaicas, visto que uma instituição como a Igreja ainda procura ser detentora do conhecimento do bem comum e, com esse pretexto, exercer certo magistério sobre as relações sociais” (DARDOT; LAVAL, 2017, p. 34).

Portanto, em Roma, tudo aquilo que ainda não tinha dono, mas que podia vir a ter, a partir do momento em que alguém assim reivindicasse, chamava-se *res nullius*, enquanto que tudo aquilo que poderia ser usado por todos, mas que não pertencia a ninguém (e que por ninguém poderia ser apropriado), classificava-se como *res communes omnium*.

O estatuto jurídico da *res communes*, para Dardot e Laval (2017), é o mais problemático do direito romano, porque, na prática, existiria uma certa imprecisão na diferenciação da *res nullius* e da *res communes*, o que causaria confusão em casos como, por exemplo, de uma região costeira, que é duplamente qualificada como *res communes* e *res publicae*. Para os autores, a própria criação da categoria de *res communes* já “revela a dificuldade do direito romano para conceber a relação dessas coisas com a esfera do direito como tal” (DARDOT; LAVAL, 2017, p. 38).

É em parte por essa imprecisão que Dardot e Laval (2016, p. 41) criticam largamente qualquer variante contemporânea da concepção de *res communis*. Os autores entendem que, no processo de tentativa de classificação das coisas comuns, sempre se cairia na armadilha do naturalismo, ou seja, na crença de que haveria uma essência comum a certas coisas (como ao ar, ao mar, à atmosfera etc.), o que faria delas naturalmente inapropriáveis, seja pelo seu “caráter inapreensível”, seja pelo seu “caráter inesgotável”. Assim:

Quando procuramos o fundamento de uma política dos bens comuns nas características dos bens, nós nos condenamos, sem muita consciência disso, a limitá-los a um número muito circunscrito de bens definidos por critérios que o direito e, sobretudo, a economia política estariam em condições de fornecer. (DARDOT; LAVAL, 2017, p. 41).

Constata-se que, no direito romano, houve a *reificação* do comum, ou seja, o comum foi coisificado e perdeu o aspecto de reciprocidade e coobrigação que suas origens latina e grega suscitavam. Percebe-se que, no direito romano, o comum não vem sozinho, ele é sempre qualidade de uma *coisa*. De certo modo, essa é uma das percepções de comum que mais se consolidou na contemporaneidade.

É a remanescência desse traço de coisificação que suscita críticas a muitas das atuais concepções relacionadas à noção de comum, tais como as ideias de “Bens Públicos Globais” e de “Patrimônio Comum da Humanidade” (que serão melhor abordadas adiante). Essas concepções, na prática, incorrem na mesma lógica da *res communis* romana, pois classificam recursos que não se podem fisicamente separar, posto que, na realidade, esses recursos não apenas existem, eles *coexistem*. Na prática, os referidos recursos não são *coisas* ou *bens* comuns, eles são simplesmente *comuns*.

Nesse sentido, é necessário examinar algumas dessas concepções correlatas à temática dos *commons*, tais como o conceito de: “*Global Commons*”, “Bens Públicos Globais”, “*Common Heritage of Mankind*” e “Bem Comum da Humanidade”.

Esclarecemos que os conceitos de “*Commons*” e de “Comum”, em função de suas respectivas relevâncias para a contextualização do tema, serão trabalhados mais detalhadamente nos subtópicos 2.1.2 e 2.1.3.

#### 2.1.1.1 *Global Commons*

O conceito de *Global Commons* se sustenta no fato de que o sistema internacional divide o mundo em basicamente dois domínios, quais sejam: áreas que ficam dentro das fronteiras estatais e áreas que ficam fora delas. Essas últimas são usualmente denominadas *Global Commons*. Os *Global Commons* são, na perspectiva do direito internacional, domínios que estão para além das fronteiras estatais e aos quais todas as nações, em tese, possuem acesso, tais como: a atmosfera, os oceanos, as zonas de pesca e o fundo do mar fora da jurisdição estatal, a Antártica, o espaço sideral, os corpos celestiais, as órbitas gestacionais e o espectro eletromagnético (BOSELNANN, 2015).

Há, ainda, quem faça diferença entre *International Commons* (Comuns Internacionais) e *Global Commons* (Comuns Globais). Para Buck (2013), os *International Commons* seriam recursos compartilhados por *várias nações* (porém, possuindo caráter majoritariamente *regional*), enquanto os *Global Commons* seriam recursos aos quais *todas as nações* teriam acesso. A diferença entre eles estaria, pois, relacionada ao nível de exclusividade do domínio em que se encontra o recurso (BUCK, 2013).

Cumprido sublinhar que não há um regime internacional unificado responsável pela proteção e pelo gerenciamento dos *Global Commons*, mas sim uma série de regimes específicos para alguns desses domínios (como a Antártida, o espaço e os oceanos) (BOSELNANN, 2015)<sup>10</sup>. Trata-se, segundo Bosselmann (2015), de um conceito mais analítico do que jurídico.

---

<sup>10</sup> A proteção dos *Global Commons* é feita por meio de tratados multilaterais entre Estados, que se obrigam a proteger (ou se abster de poluir ou reger o uso de) determinados *Global Commons*. Esses tratados não atingem diretamente entes privados. Isso porque a implementação do Direito Internacional Ambiental não costuma se voltar diretamente para esses entes, mas para os Estados. Estes, por sua vez, no âmbito nacional, é que têm arcado com a tarefa de proteger o meio ambiente da ação de agentes não estatais que porventura estejam sob sua jurisdição (MORGERA, 2009a.). São exemplos desses regimes multilaterais de proteção aos *Global Commons*: as três Convenções das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (UNCLOS I, II e III, respectivamente, em 1958, 1960 e 1982); a Convenção sobre a Prevenção da Poluição Marinha Causada por Navio (1973); o Tratado da Antártida (1959); a Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio (1985); a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (1992).

Diversamente da concepção tradicional, para Bosselmann (2015) (ao qual nos alinhamos), os *Global Commons* não estão (e nem sequer poderiam estar) limitados àquelas zonas para além das fronteiras estatais, uma vez que eles desafiam tais fronteiras. Segundo Bosselmann (2015), os *Global Commons* não pertencem aos Estados e não podem ser explorados individualmente às expensas de todos.

Além disso, a restrição dos *Global Commons* às áreas externas às fronteiras estatais também é criticada por Bosselmann (2015), em função da *logística* que se evidencia na maioria dos danos ambientais. Explica-se: o dano ambiental pode ocorrer basicamente de três modos: de um Estado para um *common* (como em emissões de gases de efeito estufa), de um *common* para um *common* (como em vazamentos de óleo) e dos *commons* para os Estados.

O primeiro caso corresponde à maioria desses danos, que são gerados em território nacional e chegam aos *commons* por correntes de ar ou de água. Consequentemente, aduz Bosselmann,

A degradação subsequente dos *commons* degrada igualmente os ambientes dentro dos territórios estatais, por exemplo, através de chuvas ácidas, subida do nível do mar, alteração dos padrões climáticos e perdas na biodiversidade terrestre e oceânica” (2015, p.75, tradução nossa)<sup>11</sup>.

É por isso que, se nos ativermos à concepção restritiva de *Global Commons* para fins de proteção ambiental, deixaremos de fora diversas regiões que, na prática, se inter-relacionam e excluiremos do escopo de análise a imensa maioria dos danos causados aos *commons*, já que esses danos quase que invariavelmente se originam dentro das fronteiras estatais (ainda que causados por agentes não nacionais, como no caso das empresas transnacionais).

#### 2.1.1.2 *Common Heritage of Mankind (Patrimônio Comum da Humanidade)*

A ideia de *Common Heritage of Mankind* (CHM – ou Patrimônio Comum da Humanidade) também é comumente relacionada à temática dos *commons*. No entanto, não há um conceito unificado de Patrimônio Comum da Humanidade, muito menos um consenso sobre suas implicações legais, de modo que as suas características dependerão majoritariamente dos regimes que se utilizam da ideia de Patrimônio Comum da Humanidade (PCH)<sup>12</sup> e dos recursos aos quais faça referência (TAYLOR, 2012; BOSSELMANN, 2015).

<sup>11</sup> No original “The subsequent degradation of the commons similarly degrades environments within state territories, for example through acid rain, rising sea levels, changing weather patterns, and terrestrial and ocean biodiversity losses” (BOSSELMANN, 2015, p.75).

<sup>12</sup> Apenas para fins de esclarecimento, existem duas siglas possíveis para Patrimônio Comum da Humanidade, CHM e PCH, sendo que a primeira é advinda do inglês *Common Heritage of Mankind*, e a segunda é relativa à tradução para o português (Patrimônio Comum da Humanidade).

Não obstante a falta de consenso, os CHM são geralmente compreendidos como áreas que não podem ser apropriadas, que devem ser usadas para fins pacíficos e reservadas para as futuras gerações e cujos benefícios derivados devem ser divididos igualmente (BOSELNANN, 2015).

Segundo a *Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage*, adotada pela UNESCO<sup>13</sup>, em 1972, estão abarcados na ideia de *Common Heritage of Mankind*, além do patrimônio natural “com valor excepcional”, o patrimônio de ordem cultural (monumentos, conjuntos e locais de interesse), de modo que a referida elenca-os detalhadamente (UNESCO, 1972)<sup>14</sup>.

Assim, percebe-se que o Patrimônio Comum da Humanidade pretende englobar um “conjunto muito diverso de bens corpóreos ou incorpóreos que têm em comum o fato de que os Estados e os particulares não podem apropriar-se deles para seu gozo exclusivo nem permanecer indiferentes aos efeitos de seu uso e destruição” (DAROT; LAVAL, 2017, p. 572).

A origem exata do conceito de Patrimônio Comum da Humanidade é controversa. Bosselmann (2015) aduz que o surgimento se deu em 1958, no contexto da primeira plenária da Conferência de Genebra sobre o Direito do Mar. Já Dardot e Laval (2015) identificam o surgimento da ideia de Patrimônio Comum da Humanidade em 1954, na Convenção de Haia sobre a Proteção da Propriedade Cultural em Caso de Conflito Armado.

Ainda, para Taylor (2012), a discussão jurídica relativa aos *Common Heritage of Mankind* se iniciou em 1967, com o discurso de Arvid Pardo, embaixador de Malta nas Nações Unidas, no qual ele propôs que o subsolo marinho fora da jurisdição estatal fosse considerado patrimônio da humanidade.

---

<sup>13</sup> *The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (na tradução, Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura).

<sup>14</sup> Conforme aduz o art. 1º da Convenção:

ARTIGO 1º Para fins da presente Convenção serão considerados como patrimônio cultural:

Os monumentos. – Obras arquitectónicas, de escultura ou de pintura monumentais, elementos de estruturas de carácter arqueológico, inscrições, grutas e grupos de elementos com valor universal excepcional do ponto de vista da história, da arte ou da ciência; os conjuntos. – Grupos de construções isoladas ou reunidos que, em virtude da sua arquitectura, unidade ou integração na paisagem têm valor universal excepcional do ponto de vista da história, da arte ou da ciência; Os locais de interesse. – Obras do homem, ou obras conjugadas do homem e da natureza, e as zonas, incluindo os locais de interesse arqueológico, com um valor universal excepcional do ponto de vista histórico, estético, etnológico ou antropológico.

ARTIGO 2.º Para fins da presente Convenção serão considerados como patrimônio natural:

Os monumentos naturais constituídos por formações físicas e biológicas ou por grupos de tais formações com valor universal excepcional do ponto de vista estético ou científico;

As formações geológicas e fisiográficas e as zonas estritamente delimitadas que constituem habitat de espécies animais e vegetais ameaçadas, com valor universal excepcional do ponto de vista da ciência ou da conservação;

Os locais de interesse naturais ou zonas naturais estritamente delimitadas, com valor universal excepcional do ponto de vista a ciência, conservação ou beleza natural.

A partir da concepção de Pardo, o princípio do Patrimônio Comum da Humanidade pressupõe o uso pacífico desses domínios e a divisão igualitária dos benefícios deles provenientes: “o domínio dos recursos deve ser utilizado apenas para fins pacíficos e que todos os Estados têm o direito de participar nos benefícios dos mesmos, independentemente de possuírem os meios técnicos e econômicos de exploração” (BOSELDMANN, 2015, p. 76, tradução nossa)<sup>15</sup>.

A ideia de Patrimônio Comum da Humanidade aparece no artigo 136 da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (UNCLOS III), que aduz que “A Área [leito do mar, os fundos marinhos, e o seu subsolo além dos limites da jurisdição nacional] e seus recursos são patrimônio comum da humanidade”<sup>16</sup>. Além disso, aduz que a proteção dessa área fica à cargo da Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos (CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O DIREITO DO MAR, 1982).

Em função da característica de não apropriabilidade da ideia de patrimônio comum da humanidade, há uma grande divergência a respeito da aplicabilidade dos PCHs a espaços e recursos que estejam dentro de território nacional (TAYLOR, 2012).

Muito embora a UNESCO aduza que a proteção do Patrimônio da Humanidade deve respeitar a soberania estatal:

No pleno respeito pela soberania nacional, e sem prejuízo dos direitos de propriedade previstos em legislação nacional, os Estados Partes reconhecem que a proteção do Patrimônio Mundial é um dever da comunidade internacional como um todo (UNESCO, 2019, tradução nossa).<sup>17</sup>

Para Dardot e Laval (2017), a definição de patrimônio comum da humanidade goza de pouco rigor, pois engloba uma mistura de “coisas comuns”, que ora são comuns por razões naturais de inapropriabilidade, ora são comuns por razões morais e religiosas.

Bollier e Helfrich (2019) aduzem que, embora ambiciosa, a ideia de Patrimônio Comum da Humanidade teve pouco impacto no contexto internacional e não provocou a “revolução legal” imaginada, sendo pouco apoiada mesmo pela Organização das Nações Unidas (ONU).

---

<sup>15</sup> No original: “the resource domain must be used for peaceful purposes only and that all states have a right to share in the benefits thereof, irrespective of whether they have the technical and economic means of exploitation” (BOSELDMANN, 2015, p. 76)

<sup>16</sup> Segundo Taylor (2012), o conteúdo do conceito de *common heritage of mankind* presente na UNCLOS III pode ser considerado verdadeiramente revolucionário, uma vez que foi um dos motivos pelos quais os Estados Unidos não assinaram a Convenção.

<sup>17</sup> No original: “While fully respecting the national sovereignty, and without prejudice to property rights provided by national legislation, the States Parties recognize that the protection of the World Heritage is the duty of the international community as a whole” (UNESCO, 2019)

Ainda, Bosselmann (2015) atenta para o caráter antropocêntrico e para as limitações legais da ideia de Patrimônio Comum da Humanidade. O referido caráter antropocêntrico reside no fato de que o termo reconhece os interesses da atual e das futuras gerações humanas, não o valor intrínseco e as necessidades da biosfera como um todo.

Já as limitações jurídicas no âmbito da proteção ambiental restam no fato de que o conceito de PCH se relaciona muito mais com um sistema de *propriedade* comum do que de *uso sustentável*<sup>18</sup>. Assim, a ideia de Patrimônio Comum da Humanidade se confunde com a de *Global Commons* no que diz respeito à fragmentação da biosfera (BOSELLEMAN, 2015).

Conforme mencionado, a ideia de um Patrimônio Comum da Humanidade ressalta a necessidade de partilha igualitária dos frutos desse patrimônio (incluindo aqueles financeiros, científicos e tecnológicos). Segundo Taylor (2012), os países *em desenvolvimento* tendem a ver nisso um elemento central para o alcance de uma *justiça distributiva*.

Já os países *desenvolvidos* veem esse elemento como um possível impedimento ao investimento e ao uso de incentivos de mercado para atingir objetivos mercantis e ambientais, de modo que esses países tendem a enveredar pelo caminho de arranjos que permitam a exploração mediante licença (TAYLOR, 2012)<sup>19</sup>.

Em função dessa restrição do norte global, surge, a partir dos anos 1980, outro conceito correlato à temática dos *commons*, qual seja: a ideia de “*common concern of humanity*” (em tradução literal, interesse comum da humanidade) (BOSELLEMAN, 2015).

A expressão surgiu oficialmente em 1992, no bojo da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas e da Convenção sobre Diversidade Biológica, ambas fruto da Rio 92. Nos trabalhos preparatórios desta última, também os países “em desenvolvimento” rejeitaram a ideia de PCH, por entenderem-no como uma ameaça à sua soberania estatal e ao seu direito de exploração de seus próprios recursos biológicos.

Assim, em lugar de *Common Heritage of Mankind*, foi utilizada a expressão *Common Concern of Humanity*, que é um conceito mais “brando”, pois se restringe a afirmar que algo é uma *preocupação comum*, sem necessariamente trazer, a partir disso, nenhuma implicação sobre o que deveria ser feito a respeito dessa preocupação (BOSELLEMAN, 2015, p. 80).

---

<sup>18</sup> Assim, Bosselmann (2015) sugere a utilização de um termo alternativo: *common heritage of life* (em tradução literal: herança comum da vida), o qual, segundo o autor, deixa de lado o antropocentrismo e ressalta a interconectividade da biosfera, a equidade intergeracional e o valor inerente da natureza e de todas as espécies.

<sup>19</sup> Inclusive, em função de interesses comerciais, a característica de “inapropriabilidade” inerente à ideia de *common heritage of mankind* trazida pela UNCLOS III foi completamente esvaziada pelo *Implementation Agreement* de 1994 (TAYLOR, 2012).

Segundo Taylor (2012), a ideia de *Common Heritage of Mankind* perdeu força no âmbito internacional, de modo que, fora do contexto da UNCLOS III, o conceito de PCH tem adquirido caráter muito mais político e “aspiracional” do que jurídico.

### 2.1.1.3 Bens públicos globais

Outro conceito que orbita a ideia de *Commons* é o de Bens Públicos Globais. Em 1999, o *United Nations Development Program* (UNDP) (ou Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD) lançou a publicação “*Global Public Goods: International Cooperation in the 21<sup>st</sup> century*” (Bens Públicos Globais: Cooperação Internacional no século XXI) editada por Inge Kaul, Isabelle Grunberg e Marc A. Stern.<sup>20</sup>

O UNDP entende que os *Global Public Goods* precisam atender a duas condições: devem ser *não rivais* e *não excludentes* e devem trazer *benefícios universais*. Assim:

Os bens públicos globais devem atender a dois critérios. O primeiro é que seus benefícios tenham fortes qualidades de publicidade, ou seja, que sejam marcados pela não rivalidade no consumo e pela não exclusividade. Estas características colocam-nos na categoria geral dos bens públicos. O segundo critério é que seus benefícios sejam quase universais em termos de países (cobrindo mais de um grupo de países), de pessoas (abrangendo vários, de preferência todos, grupos populacionais) e de gerações (estendendo-se às gerações atuais e futuras, ou pelo menos satisfazendo as necessidades das gerações atuais sem excluir opções de desenvolvimento para as gerações futuras) (KAUL; GRUBERG; STERN, 1999, p. 2-3, tradução nossa)<sup>21</sup>.

Nesse sentido, um *Global Public Good* “puro” é aquele que se encontra no território de mais de um *grupo de países*, sob pena de ser “apenas” um bem público regional<sup>22</sup>. Também seus *benefícios* devem se estender a uma ampla gama da população mundial (KAUL; GRUBERG; STERN, 1999). A primeira restrição já exclui, por exemplo, diversos comuns naturais que se encontram no território de apenas um país ou grupo de países.

<sup>20</sup> Logo de início, confirma-se a abordagem conciliadora das Nações Unidas a respeito da ideia de *Global Public Goods*: em meio à retórica de caráter ambiental, identifica-se que o UNDP preza, em verdade, pela proteção das relações mercadológicas, pela eficiência, pela estabilidade financeira mundial e pelos investimentos. O UNDP considera, por exemplo, as crises globais extremamente *ineficientes*, pois elas são um “desperdício de investimentos e drenagem de recursos futuros para o desenvolvimento” (KAUL; GRUBERG; STERN, 1999, p. xix, tradução nossa).

<sup>21</sup> No original: Global public goods must meet two criteria. The first is that their benefits have strong qualities of publicness—that is, they are marked by nonrivalry in consumption and nonexcludability. These features place them in the general category of public goods. The second criterion is that their benefits are quasi universal in terms of countries (covering more than one group of countries), people (accruing to several, preferably all, population groups), and generations (extending to both current and future generations, or at least meeting the needs of current generations without foreclosing development options for future generations) (KAUL; GRUBERG; STERN, 1999, p. 2-3).

<sup>22</sup> No original: “A pure global public good is marked by universality – that is, it benefits all countries, people and generations. An impure global public good would tend towards universality in that it would benefit more than one group of countries, and would not discriminate against any population segment or set of generations”. (KAUL; GRUBERG; STERN, 1999, p. 2-3).

Seriam alguns exemplos de Bens Públicos Globais os regimes internacionais regulatórios de áreas como transporte e comércio. Assim:

um exemplo notável é o rápido crescimento do número de regimes internacionais que proporcionam quadros comuns para os transportes e comunicações internacionais, o comércio, a tributação harmonizada, a política monetária, a governação e muito mais (KAUL; GRUBERG; STERN, 1999, p. 9, tradução nossa).<sup>23</sup>

Esses bens estariam, ainda, divididos em “*final global public goods*” (em tradução livre: bens públicos globais finais/de finalidade), que se dividem em tangíveis e intangíveis e “*intermediate public goods*” (em tradução livre, bens públicos globais intermediários/de intermédio):

Bens públicos globais finais são resultados, não "bens" no sentido padrão. Podem ser tangíveis (como o ambiente, ou o patrimônio comum da humanidade) ou intangíveis (como a paz ou a estabilidade financeira). Os bens públicos globais de intermédio, como os regimes internacionais, contribuem para o fornecimento de bens públicos mundiais finais (KAUL; GRUBERG; STERN, 1999, p. 13, tradução nossa).<sup>24</sup>

Sob essa perspectiva, o Patrimônio Comum da Humanidade estaria contido na ideia de *Global Public Goods*. É por essa divisão teórica que o conceito de *Global Public Goods* pretende abarcar situações e recursos naturais tão díspares, tais como a camada de ozônio e a estabilidade financeira.

No entanto, embora esses dois conceitos se entremeiem, a diferença entre *Global Public Goods* e *Common Heritage of Mankind* é evidente. Enquanto o primeiro é relativo a uma concepção econômica, tendo como pilares os conceitos de não exclusividade e não rivalidade, o segundo trata de uma categoria jurídica que “depende de declarações que têm um alcance jurídico independente do critério de não exclusividade e não rivalidade” (DARDOT; LAVAL, 2017, p. 572).

Os autores da publicação do PNUD, seguindo a clássica teoria da classificação dos bens, aduzem que há bens que são mais eficientemente produzidos pelo mercado, enquanto os sobressalentes seriam mais bem produzidos pelos entes privados. Na prática, “os bens globais tais como definidos pela teoria do PNUD desde o fim dos anos 1990 são idealmente concebidos para possibilitar que os atores privados sejam investidos de responsabilidade em seu fornecimento” (DARDOT; LAVAL, 2017, p. 567).

<sup>23</sup> No original “a striking example is the rapidly growing number of international regimes providing common frameworks for international transport and communication, trade, harmonized taxation, monetary policy, governance and much more” (KAUL; GRUBERG; STERN, 1999, p. 9)

<sup>24</sup> No original “Final global public goods are outcomes rather than “goods” in the standard sense. They may be tangible (such as the environment, or the common heritage of mankind) or intangible (such as peace or financial stability). Intermediate global public goods, such as international regimes, contribute towards the provision of final global public goods.” (KAUL, GRUBERG, STERN, 1999, p. 13).

Na leitura de Dardot e Laval (2017, p. 569), “a ‘criação de uma reserva’ de bens públicos globais, como a moeda, a luta contra o terrorismo, livre-câmbio, ou o clima não impede de modo algum o *dumping* social e fiscal”. Isso se dá muito em função de que

as potências dominantes (encabeçadas pelos Estados Unidos) e as organizações internacionais (como OMC, FMI ou Banco Mundial) selecionam alguns “bens públicos globais”, em detrimento de outros candidatos possíveis, com base em escolhas estratégicas ligadas a interesses políticos e econômicos. (DARDOT; LAVAL, 2017, p. 569).

Conforme exposto, os critérios para a definição de um *Global Public Good* se relacionam bastante com concepções econômicas clássicas de não exclusividade e não rivalidade. Além disso, os *Global Public Goods*, para assim serem classificados, devem ocupar os territórios de mais de um *grupo* de países. Essa condição exclui de antemão da análise todos aqueles *commons* que porventura estejam fisicamente circunscritos à jurisdição de um único Estado. Desse modo, também o conceito de *Global Public Goods* não se mostra adequado para os fins desse estudo.

#### 2.1.1.4 Bem Comum da Humanidade ou Bem Comum da Terra

Alguns autores, como François Houtard (2011) e Boff e Escoto (2011), trazem à tona a ideia de Bem Comum da Humanidade (ou Bem Comum da Terra) como possibilidade de um novo paradigma para guiar a humanidade.

Por Bem Comum da Humanidade, Houtard (2011, p. 8) entende “os fundamentos da vida coletiva da humanidade no planeta: a relação com a natureza, a produção da vida, a organização coletiva (política) e a leitura, a avaliação e a expressão do real (cultura)”.

A “revisão do paradigma da vida coletiva da humanidade no planeta” e a transição para o paradigma do Bem Comum da Humanidade (em superação ao capitalismo), segundo Houtard (2011, p. 6), são “uma utopia que chama ao compromisso”. Nesse sentido, conforme aduz Houtard:

Para realizar o Bem Comum da Humanidade são necessárias mudanças de paradigma para permitir uma simbiose entre os seres humanos e a natureza, o acesso de todos aos bens e serviços, a participação de cada sujeito individual e coletivo nos processos organizativos sociais e políticos e a possibilidade de expressões culturais e éticas próprias. (HOUTARD, 2011, p. 29).

Para Houtard (2011), por exemplo, os “Bens Comuns” (no sentido de “elementos indispensáveis à vida – como a água e as sementes”) não se confundem com o conceito de “Bem Comum da Humanidade”, estando, na verdade abarcados por este último. Assim: “o conceito de “Bem Comum da Humanidade” incluiria os conceitos de “bens comuns” e o de “Bem Comum” em suas aplicações concretas (HOUTARD, 2011).

Nesse sentido, por não se tratar de um patrimônio, o conceito de Bem Comum da Humanidade também não se confundiria com o Bem Comum que deriva do conceito romano de *res publicae* (HOUTARD, 2011).

Em função do Holismo que é por ele pretendido, o próprio Houtard (2011) admite que sua concepção de Bem Comum da Humanidade relaciona-se, ao menos em essência, com concepções religiosas, dentre elas o cristianismo. Nesse sentido:

Nas sociedades pré-capitalistas do mundo inteiro, conhecemos referências deste tipo, uma visão completa (holística) do destino humano sobre a terra. Muitas vezes, ela se expressou em termos religiosos, tanto nas tradições de base filosófica (taoísmo, confucionismo, hinduísmo, budismo, judaísmo, cristianismo, islamismo) como nas espiritualidades tradicionais dos povos autóctones. Trata-se de redescobrir, em termos contemporâneos, para o mundo de hoje, as perspectivas adequadas e de traduzi-las concretamente. (HOUTARD, 2011, p. 18).

É possível inferir que, etimologicamente, dentre os três caminhos interpretativos que o “comum” percorreu ao longo da história (DARDOT; LAVAL, 2015), o conceito de Bem Comum da Humanidade cunhado por Houtard (2011) parece derivar da tradição teológica medieval (a qual projeta o bem comum como fim último da humanidade), muito embora o autor entenda que seu conceito transcende as concepções grega e católica de “Bem Comum”.

Houtard (2011) defende a criação, a partir do conceito de Bem Comum da Humanidade, de uma Declaração Universal do Bem Comum da Humanidade (mais ou menos aos moldes da Declaração Universal dos Direitos Humanos), a qual o autor acredita poder ser “um instrumento de mobilização social e política, com vias a criar uma nova consciência” (HOUTARD, 2011, p. 31)<sup>25</sup>.

Em 2011, o teólogo Leonardo Boff e o ex-presidente da Assembleia Geral da ONU propuseram uma primeira versão da “Declaração Universal do Bem Comum da Terra e da Humanidade”.

Em seu artigo 1º, a referida Declaração sustenta que “O Bem Comum supremo e universal, condição para todos os demais bens, é a própria Terra, que, por ser nossa Grande Mãe, deve ser amada, cuidada, regenerada e venerada como nossas mães” (BOFF; ESCOTO, 2011, s.p.).

De acordo com o art. 5º da Declaração elaborada por Boff e Escoto (2011, s.p.), dentre muitos outros elementos, pertencem ao *Bem Comum da Mãe Terra e da Humanidade* “os recursos naturais, como o ar, os solos, a fertilidade, a flora, a fauna, os genes, os micro-

---

<sup>25</sup> Em 2009, Miguel D’Escoto, à época presidente da Assembleia Geral das Nações Unidas, propôs, em seu discurso de despedida, a criação de uma Declaração Universal dos Direitos da Mãe Terra e da Humanidade. Também, na ocasião, foi aprovada por unanimidade a criação do “Dia da Mãe Terra” (HOUTARD, 2011).

organismos e as amostras representativas dos ecossistemas naturais e o espaço exterior” (BOFF; ESCOTO, 2011, s.p.).

Também estão nesse rol os alimentos (artigo 6º), a própria Humanidade (artigo 9º), todos os saberes, artes e técnicas acumulados ao longo da história (artigo 11), “a igualdade de gênero, a superação de todo tipo de discriminação, a proteção das crianças contra toda a violência e a segurança social de todas as pessoas que não podem se manter por conta própria” (artigo 11, V) e todas as formas de governo que respeitam os direitos de cada ser humano (artigo 12) (BOFF; ESCOTO, 2011, s.p.).

Ainda, na visão de Boff e Escoto (2011, s.p.), fazem parte do Bem Comum da Terra e da Humanidade: a multiplicidade das culturas e línguas, os diferentes povos, os monumentos, a música, as ciências, as filosofias, a sabedoria popular, as tradições éticas, os caminhos espirituais e as religiões (art. 14), a hospitalidade (artigo 15), a sociabilidade e a convivência pacífica (artigo 16), a tolerância (artigo 17), a capacidade de reconciliação (art. 18), a comensalidade (artigo 19), a compaixão (artigo 20), os princípios éticos (artigo 21), a busca permanente da paz (artigo 22) e a convicção de que uma energia amorosa subjaz a todo o universo (art. 23) (BOFF; ESCOTO, 2011, s.p.)<sup>26</sup>.

Ante o rol supra elencado, evidencia-se o holismo pretendido por Boff e Escoto (2011), e mesmo por Houtard (2011), na formação do conceito de Bem Comum da Humanidade (e/ou da Terra). Assim, é possível perceber um inerente viés subjetivo – senão metafísico – permeando esse conceito. Não obstante seu mérito teórico, moral e potencialmente político, o ideal de Bem Comum da Humanidade, exatamente em função de sua abrangência, não se adequa ao objeto de estudo desta pesquisa.

### 2.1.2 Os *Commons* a partir do debate Hardin x Ostrom

Dentre as abordagens modernas relativas aos *commons* é possível visualizar aos menos dois “blocos de análise”. O primeiro bloco é centrado no trabalho e Elinor Ostrom (2015), Garret Hardin (1968) e similares. O enfoque desta corrente é mais *institucional* do que *político* e busca demonstrar, no caso de Ostrom, “como a gestão coletiva pode ser a única forma de se

---

<sup>26</sup> Em que pese não pareça gozar de grande rigor sobre os critérios a partir dos quais incluem ou excluem algo do conceito de Bem Comum da Terra e da Humanidade (dado o seu caráter propositalmente abrangente), cabe salientar que, em determinado momento, a Declaração parece traçar uma diferença entre Bem Comum da Terra e da Humanidade e “Bens Públicos da Humanidade”. Isso porque, em seu artigo 7, sustenta que este último conceito abarca “as energias necessárias para a vida, a saúde e a educação, os meios de comunicação, a internet, os correios e os transportes coletivos”, muito embora esses elementos pareçam estar também englobados pelo conceito de Bem Comum da Terra e da Humanidade (BOFF; ESCOTO, 2011, s.p.).

preservar um determinado bem comum (um rio, um pasto, um manancial etc.)” (SAVAZONI; SILVEIRA, 2018, p. 7).

Já no segundo bloco estão “os autores que visualizam o comum como um conceito político em oposição ao neoliberalismo e de afirmação da democracia” (SAVAZONI; SILVEIRA, 2018, p. 7). Neste grupo, segundo Savazoni e Silveira (2018), estão incluídos Hardt e Negri, Dardot e Laval, David Bollier, Joan Subirats e César Rendueles.

Sob as lentes da economia política, os *commons*, os bens comuns, ou, ainda, os *Common-pool Resources – CPRs* (em tradução livre: recursos de uso comum/compartilhados) surgem para fazer face à dualidade entre bens públicos e bens privados (ou administração estatal *x* administração privada), até então discutida pelos economistas.<sup>27 e 28</sup>

Nesse contexto, os *commons*, em razão de suas características próprias, seriam mais bem geridos pela ação coletiva do que pelo mercado ou pelo Estado. Aqui, o comum passa a ser um adjetivo (DARDOT; LAVAL, 2017).

De acordo com os critérios econômicos clássicos de classificação dos “bens” (exclusão e rivalidade), os bens comuns são aqueles que *não são exclusivos*, embora sejam *rivais*, como por exemplo pastos abertos, sistemas de irrigação e zonas de pesca (DARDOT; LAVAL, 2017).

A partir dessa classificação, surge, então, o debate sobre a melhor maneira de gerenciar e/ou preservar esses bens comuns sob uma perspectiva institucional. O debate foi protagonizado principalmente por autores como Garret Hardin (1968) e Elinor Ostrom (2015).

Segundo Rafael Zanatta (2016, p. 25), a partir da perspectiva institucional, o que interessa no estudo dos *commons* é analisar o funcionamento de um determinado arranjo social,

---

<sup>27</sup> Segundo o entendimento tradicional dos economistas, os bens privados são exclusivos e rivais. Exclusivos pois seu detentor ou produtor, pelo exercício do direito de propriedade que tem sobre esse bem, pode impedir que qualquer pessoa se recuse a comprá-lo pelo preço exigido tenha acesso a isso. Rivais, pois sua compra ou utilização por um indivíduo diminui a quantidade do bem disponível para consumo de outras pessoas. Já os bens públicos são definidos negativamente como aqueles que não são nem exclusivos nem rivais, que não podem ser produzidos de forma espontânea pelo mercado (DARDOT; LAVAL, 2017).

<sup>28</sup> Os CPR (*common-pool resources*) estudados por Ostrom são recursos coletivos sobre os quais ninguém possui direitos de propriedade ou controle exclusivo, tais como as águas subterrâneas ou as pastagens e que são extremamente vulneráveis à superexploração, justamente pela dificuldade de evitar que as pessoas façam uso delas (BOLLIER, 2014). Inicialmente, em “*Governing the Commons*” (1990), Ostrom se referia aos *commons* enquanto *Common-pool Resources*. A autora utilizava os termos como sinônimos, motivo pelo qual manteremos essa nomenclatura nesse momento da pesquisa, de maneira a sempre nos referirmos aos arranjos institucionais estudados por ela. No entanto, cumpre ressaltar que, atualmente, é comum que se diferencie os *commons* dos CPRs. Autores como Quilligan (2012), por exemplo, afirmam que os CPRs são recursos que estão “*open-access*”, ou seja, estão disponíveis para todos deles se apropriarem, uma vez que não dispõem de um arranjo institucional social de gerenciamento e autogoverno – como é o caso dos *commons*. A própria Elinor Ostrom, em “*Understanding Knowledge as Commons*” (2007) faz essa diferenciação, quando afirma que: “*Shared resource systems – called common-pool resources – are types of economic goods, independent of particular property rights*” (HESS; OSTROM, 2007, p. 5).

focando na construção do *fato social*, ou seja, importam as funções dos sujeitos, o desenvolvimento de normas internas e a resolução comunitária de conflitos daquele determinando arranjo<sup>29</sup>.

Embora o ensaio de Garret Hardin (1968), “*The tragedy of the Commons*” (“A Tragédia dos Comuns”), tenha propulsionado no meio acadêmico a discussão sobre a gestão dos comuns, é necessário mencionar que a ideia por ele defendida já havia sido sustentada por teóricos que o antecederam. São alguns deles: Willian Foster Lloyd (1833), H. Scott Gordon (1954) e Mancur Olson (1965) (OSTROM, 2015; DARDOT; LAVAL, 2017).

Embora não tenha sido o primeiro a alegar o egoísmo do *homo economicus* como justificção para a privatização dos “recursos comuns”, foi apenas com o trabalho de Hardin que os *commons* ganharam os holofotes do meio acadêmico. Em “A Tragédia dos Comuns”, Hardin (1968) entende que o meio ambiente seria fonte natural de bens coletivos (concretos ou não), os quais estariam fadados à extinção ante a mentalidade humana individualista.

Todo o argumento de Hardin (1968) sobre como os recursos comuns seriam arruinados pelo egoísmo humano foi baseado na metáfora de um pasto utilizado em comum por diversos pastores (HARDIN, 1968). O problema se inicia, segundo Hardin, quando os pastores, individualmente, na tentativa de maximizar seus ganhos pessoais, aumentam paulatinamente o número de gados no pasto comum.

Até certo ponto, o aumento do número de gados pode otimizar os ganhos individuais (mais gados no mesmo espaço = mais lucros), no entanto, o pasto possui limites. Os pastores acabariam, eventualmente, por exceder a capacidade suportada por ele, inutilizando-o, o que prejudicaria a todos. É essa liberdade ilimitada que os indivíduos se outorgam perante os bens comuns, segundo Hardin, que traz a ruína a todos (HARDIN, 1968).

Bollier (2014), assim como Ostrom (1990) e Dardot e Laval (2017), aponta que a falha no raciocínio de Hardin reside no fato de que o pasto descrito por ele não é um *common* – nem os pastores são *commoners*.

---

<sup>29</sup> Para Zanatta (2016), nos debates contemporâneos sobre os *commons* há uma confusão generalizada, baseada no fato de que, para muitas pessoas, os *commons* não são vistos enquanto relação social, mas meramente enquanto “*common-pool resources*”. Isso ocorre, segundo Zanatta (2016), porque autores como Capra e Mattei (2018) argumentam concomitantemente que os *commons* são *recursos fundamentais* e, também, *um modo de vida*. Zanatta, então, propõe que toda a análise a respeito dos *commons* seja feita enxergando-os enquanto relações sociais, e não enquanto “coisas”. Ainda, Zanatta (2016) entende que a perspectiva institucional – ou seja, aquela que enxerga os *commons* enquanto alternativa institucional, e não enquanto um movimento global e heterogêneo anticapitalista – pode, ainda, ser dividida em três escolas de pensamento. A saber: *Indiana School*, *Turin School* e *Harvard School*.

Hardin confunde um *common* com uma “terra de ninguém”, uma vez que um *common* verdadeiro pressupõe uma série de regras, limites, normas sociais e sanções contra os chamados “*free riders*” (em tradução livre: passageiro clandestino/parasitário) (BOLLIER, 2014).

Para Ostrom (2015), teorias como as de Hardin se baseiam em modelos excessivamente simplificados, de alcance limitado, que não se aplicam à maioria das situações reais, principalmente no que diz respeito aos *commons* de menor escala, pois possuem o pressuposto de que indivíduos racionais e egoístas tendem a agir em benefício próprio e não em busca de um benefício coletivo, o que levaria inevitavelmente ao colapso dos recursos geridos em comum.

Para Ostrom (2015), a questão do *free-rider* é bastante evidente em tais modelos. No contexto do gerenciamento comum de recursos, o *free-rider* é o indivíduo que, não podendo ser excluído dos benefícios de uma atividade, não se vê motivado para somar esforços em sua realização (OSTROM, 2015, p. 6).

Em outras palavras, trata-se do indivíduo que, agindo *racionalmente* em prol de seu interesse individual, não contribui com a atividade, mas se beneficia dela. Uma vez que todos os participantes da gestão comunitária, na visão de Hardin, tendem a agir dessa maneira, a atividade coletiva colapsa (OSTROM, 2015, p. 6).

E é por isso que os pastores inconsequentes e individualistas descritos na metáfora de Hardin serviram por bastante tempo, e ainda servem, como sustento para a ideia do *homo economicus* – visão do homem na qual se embasa o sistema liberal para defender irrestritamente a privatização dos *Commons* (DARDOT; LAVAL, 2017).

No entanto, curiosamente, quando confrontado com a realidade, o modelo de Hardin descreve muito mais precisamente o padrão de atuação das grandes empresas privadas e da economia de mercado do que dos *commoners* (sujeitos que “põem em comum”) (BOLLIER, 2014, p. 26)<sup>30</sup>.

Existe um ponto de interseção fundamental no entendimento de autores como Ostrom (2015), que veem os *commons* a partir da lente da economia política, enquanto *instituições*, e de autores que estendem ainda mais o alcance do conceito, para entendê-lo como um *princípio político* e/ou como um *novo paradigma de organização social e política*, tais como de Dardot

---

<sup>30</sup> Assim, é recorrente na literatura que se mencione o “*pôr em comum*”, quando se faz referência à atividade de *commoning*. Ou seja, só se pode considerar algo (seja um recurso natural, um prédio ou mesmo uma empresa) enquanto *common*, quando um grupo de pessoas (seja por tradição, seja por decisão posterior) assim o decida entendê-lo e gerenciá-lo. Logo, não há *common* sem *commoning* (BOLLIER, 2014).

e Laval (2017) e Bollier (2014). Para eles, é consenso que os *commons* não seriam meros recursos.

Os *commons*, sob essa perspectiva, são um conjunto. São o produto da *soma*: recurso + comunidade + protocolos, valores e normas de administração coletiva dessa comunidade. Nesse sentido, não há *commons* sem *commoning* (atividade de pôr em comum, de gerir em comum, corresponsabilidade); são conceitos imbricados, inseparáveis.

E é a partir dessa ideia de *commons* enquanto instituição que nasce da *ação coletiva* que Ostrom (2015) traça seu argumento principal em “*Governing the Commons*”. Resumidamente, na visão de Ostrom (2015), esses arranjos institucionais não são nem públicos nem privados.

São arranjos autogeridos, com regras e estrutura interna próprias, que geralmente atuam pautados na igualdade, na democracia, na tomada de decisões e na confiança mútua, tendo como finalidade um benefício ou ganho que é coletivo. São grupos de pessoas que gerenciam determinados recursos naturais (ou parcelas de recursos naturais) e acham formas coletivas de lidar com problemas tais como a possibilidade de escassez (OSTROM, 2015).

Assim, Ostrom (2015) vai a campo analisar minuciosamente diversos tipos de arranjos institucionais de gerenciamento dos CPRs, registrando detalhadamente o processo de tomada de decisões, o processo de mudança de certas regras, bem como cada um desses *commons* lida com o problema dos *free-riders*, e porque alguns deles são bem-sucedidos e outros colapsam.

Tais arranjos espalhados pelo mundo interessavam à Ostrom justamente porque contrariavam, na prática, a crença generalizada de que seria impossível que um grupo de pessoas autogovernadas pudesse gerenciar coletivamente, e a longo prazo, um determinado recurso, sem que seguissem regras impostas por entes externos.

A autora concentrou seus estudos nos CPRs de pequena escala, que variavam de 50 a 15.000 pessoas (as quais eram bastante dependentes economicamente do CPR em questão), que se encontravam dentro dos limites de um só Estado, sendo majoritariamente zonas litorâneas de pesca, pastos, bacias de águas subterrâneas, sistemas de irrigação e florestas comunais (OSTROM, 2015).

Conforme ressalta a autora, não foram incluídas todas as possibilidades de CPRs em seus estudos. O objeto de estudo de Ostrom se restringiu, pois, aos CPRs em situações bastante específicas: CPRs renováveis; CPRs em situação de possível escassez e em contextos em que os sujeitos envolvidos poderiam causar danos uns aos outros, sendo, no entanto, improvável que pudessem causar sérios danos a sujeitos externos (OSTROM, 2015, p. 26).

Além disso, como os indivíduos envolvidos dependiam economicamente do recurso em questão, eles se encontravam fortemente motivados a solucionarem conjuntamente os problemas que porventura enfrentassem no gerenciamento do CPR.

Embora reconheça que em todo grupo de pessoas possa ser encontrado algum nível de comportamento oportunista, o que Ostrom (2015, p. 35) observou ao longo de sua pesquisa de campo foi o exato oposto das previsões de Hardin.

Na verdade, quando há gestão comum de recursos naturais, os indivíduos internalizam determinadas normas de comportamento, de modo que se, eventualmente, as violam, além de se envergonharem de si mesmos, também se tornam alvo de censura dos outros indivíduos daquela comunidade. Nesse sentido, para a autora:

Quando os indivíduos vivem nessas situações há um tempo substancial e desenvolvem normas e padrões de reciprocidade compartilhados, eles possuem *capital social* com o qual podem construir arranjos institucionais para resolver as questões relacionadas aos seus CPRs (OSTROM, 2015, p. 184, grifo nosso, tradução nossa)<sup>31</sup>.

Além disso, Ostrom (2015) observou uma forte tendência de fidelidade às normas conjuntamente pactuadas, quanto mais esses agentes convivessem e interagissem em contextos diversos, além daquele do gerenciamento do CPR.<sup>32</sup>

A partir dessas descobertas, Ostrom (2015) ressalta o perigo de se estabelecerem políticas de gerenciamento dos *commons* tomando por base modelos metafóricos como os de Hardin. Isso porque, no intuito de fazê-los abrangentes e de simplificá-los, seus criadores ou omitem, ou transformaram fatores que são *variáveis* em *constantes*. Isso, segundo Ostrom, em vez de aumentar a aplicabilidade do modelo teórico, na verdade estreita ainda mais seu alcance.

Assim, o uso desses modelos metafóricos para o desenvolvimento de políticas pode ter resultados catastróficos, tais como ocorreu em países nos quais foram “nacionalizadas” florestas comunais que vinham sendo geridas há gerações pelos moradores de pequenos vilarejos. Em tais locais, segundo Ostrom (2015), a nacionalização dos recursos é, na verdade, um modo de expropriação.

Ostrom (2015) aduz que nem o Estado e nem o mercado são bem-sucedidos em permitir que indivíduos façam, a longo prazo, um uso produtivo dos recursos naturais. No

---

<sup>31</sup> No original: When individuals have lived in such situations for a substantial time and have developed shared norms and patterns of reciprocity, they possess *social capital* with which they can build institutional arrangements for resolving CPR dilemmas (OSTROM, 2015, p. 184, grifo nosso)

<sup>32</sup> Além disso, nos CPRs, existem relações não monetizadas que influenciam as escolhas estratégicas de seus participantes. As mudanças nas regras e nos modos de fazer levam muito mais em conta o que pode ser perdido e o que pode dar errado em razão daquela mudança do que a possibilidade de aumento dos ganhos que tal mudança poderia trazer (OSTROM, 2015).

entanto, na contramão dos casos registrados por Ostrom, os defensores do controle estatal e os defensores da privatização creem que o gerenciamento e a proteção de recursos naturais devem vir de fora e serem impostos aos indivíduos.

Para Ostrom (2015) é difícil saber exatamente o que os defensores da propriedade privada pretendem quando defendem a privatização como via de proteção, pois, ainda que se trate da privatização de *terras* – que podem ser fisicamente divididas, essa privatização dificilmente pressupõe uma “divisão” igualitária dos recursos. Não raro, a privatização significa, na verdade, a garantia da exploração exclusiva de um determinado recurso por um único indivíduo ou empresa (OSTROM, 2015).

Já em relação ao controle estatal sobre os arranjos comunais estudados por Ostrom, na visão da autora, quando agências nacionais tomam para si o controle e a regulação de determinados recursos, recorrentemente tais agências, por razões diversas, não conseguem implementar de fato esse controle (OSTROM, 2015). Nesses casos, o resultado acaba sendo o contrário do desejado, ou seja: na prática, passa a haver “*open-access resources*” (recursos de acesso irrestrito) onde antes havia “*common-property resources*” (recursos geridos em comum) (OSTROM, 2015).

A partir de sua pesquisa de campo, Ostrom (2015, p. 90) identificou e listou 8 princípios que normalmente contribuem para a manutenção a longo prazo de recursos naturais geridos em comum:

1. Limites claramente definidos: as regras são claras relativamente aos indivíduos ou às famílias que de fato podem utilizar os recursos do CPR, bem como os limites físicos ou “fronteiras” que abarcam o CPR.
2. Coerência das regras relativas à apropriação e à provisão com as condições locais: as regras de apropriação que restringem o tempo, o lugar e as tecnologias utilizadas, bem como a quantidade de recurso utilizado devem estar de acordo com as condições locais e com as regras relativas à provisão de trabalho, material e/ou dinheiro.
3. Arranjos de decisão coletivos: a maioria dos indivíduos afetados pelas regras operacionais podem participar na modificação de tais regras.
4. Monitoramento: aqueles que monitoram as condições do CPR e o comportamento de seus usuários prestam conta aos usuários ou são eles próprios usuários.

5. Gradação de Sanções: aqueles que violam regras operacionais são punidos gradativamente (e de acordo com a seriedade e o contexto da violação) por outros usuários ou por pessoas a eles subordinadas.
6. Mecanismos de resolução de conflitos: há acesso rápido e de baixo custo para a resolução de conflitos entre os próprios membros do CPR ou entre eles e seus funcionários.
7. Reconhecimento mínimo dos direitos de organização: aqueles que gerenciam o CPR têm espaço para desenvolverem suas próprias regras institucionais e organizacionais sem a intromissão de autoridades governamentais externas.
8. Múltiplas camadas institucionais (*nested enterprises*): no caso de recursos naturais maiores, as atividades de apropriação, provisão, monitoramento, execução, resolução de conflitos e governança são organizadas em diversas camadas/níveis institucionais.

Ainda, um aspecto importante para que os CPRs sejam bem-sucedidos e se mantenham a longo prazo é o grau de autonomia dos indivíduos nele atuantes para criarem e modificarem suas próprias regras (princípio 7).

A autogestão ou autorregulação pode ser considerada um dos pilares principais do modo de organização e gestão dos *commons*. No entanto, não se pode esquecer que os *commons* (ou CPRs, para Ostrom) – e isso pode ser observado ao longo da história – estão sempre imbrincados em contextos e sistemas maiores, cuja lógica é recorrentemente antagônica à sua.

Como seria possível, então, conciliar a questão da autonomia e da autogestão na dos CPRs com a soberania estatal? Ostrom (2015) observou que, mesmo que essa autonomia não esteja formalizada, é possível que ela ocorra na prática, em casos como naqueles em que o CPR se encontra relativamente afastado dos centros políticos e administrativos do Estado<sup>33</sup>.

A autonomia da comunidade também depende do número de agentes estatais incumbidos de fazer valer as normas oficiais do governo e da efetividade do aparato administrativo do regime político existente (OSTROM, 2015).

A autora constatou, também, que as pressões externas nunca levavam um determinado grupo de pessoas a chegarem a soluções positivas para os eventuais problemas inerentes à

---

<sup>33</sup> A dificuldade de conciliar a autogestão do *common* com o controle estatal do país no qual está geograficamente localizado também se relaciona com o problema do *regime de propriedade* que, dentro do sistema formal do estado, irá identificar o *common*. Assim, Bollier e Helfrich (2019, p. 209) aduzem que os *commoners* estão constantemente buscando alguma forma de proteção legal para seus *commons*.

gestão de um determinado CPR (OSTROM, 2015). No entanto, há casos em que a *cooperação* externa (de governos regionais e nacionais) pode ser de grande valia. Essa cooperação não presume, no entanto, nenhum tipo de *controle centralizado*. Assim:

Em outras palavras, os governos regionais e nacionais podem desempenhar um papel positivo no fornecimento de instalações para aprimorar a capacidade dos apropriadores locais de se envolverem em um projeto institucional eficaz. Esse papel positivo é bem diferente daquele apresentado nas propostas para centralizar o controle dos recursos naturais (OSTROM, 2015, p. 210, tradução nossa)<sup>34</sup>

Nesse sentido, Ostrom (2015) chega a mencionar as dificuldades relativas à manutenção de instituições indígenas e de povos tradicionais quando estas se localizam em regiões que passam a ser economicamente atraentes para agentes externos, os quais têm apoio governamental. O problema se agrava quando não há o reconhecimento da legitimidade dos povos indígenas ou comunidades tradicionais atuantes na área (OSTROM, 2015).

Outro aspecto salientado por Ostrom (2015) diz respeito à eficiência e à competitividade. A autora afirma que dificilmente os apropriadores governando CPRs estarão incessantemente buscando a maximização de seus lucros de curto prazo em função dos preços de mercado. Até porque, seguir essa lógica, em vez de trazer benefícios, pode destruir o CPR (OSTROM, 2015).

É possível perceber que Ostrom (2015) debruçou-se profunda e detalhadamente no estudo dos *common-pool resources*. Interessava-lhe especialmente o funcionamento interno e as particularidades de tais instituições decorrentes da ação coletiva, que resistem ao redor do globo. Mais do que traçar um modelo generalizado a respeito da gestão comum de recursos naturais, Ostrom buscou entender os diversos e heterogêneos fatores que interferiam no bom funcionamento ou não dessas instituições empiricamente. Ao fim de seu estudo, Ostrom (2015) concluiu que cada CPR é único e está imerso em um contexto bastante específico.

A nosso ver, dos méritos do trabalho de campo de Ostrom, o maior diz respeito à comprovação de que, sim, é possível uma alternativa de gestão que não se atenha ao binômio público-privado. Assim, Ostrom (2015) conseguiu refutar os modelos simplistas que buscavam explicar e prever os resultados inexoráveis da ação coletiva e do gerenciamento comum de recursos, sob o prisma do *homo economicus*.

Não se pode esquecer, no entanto, que o objeto do trabalho de Ostrom possui suas limitações, posto que fora feito um recorte bastante específico da realidade a ser estudada.

---

<sup>34</sup> No original: In other words, regional and national governments can play a positive role in providing facilities to enhance the ability of local appropriators to engage in effective institutional design. This positive role is quite different from the one envisioned in proposals to centralize control of natural resources (OSTROM, 2015, p. 210)

A própria Ostrom (2015) afirmou que, quando as condições materiais de uma determinada situação se assemelham às condições pressupostas em modelos como os de Hardin (1968), tais modelos de fato se aplicam.

Assim, em CPRs de maior escala, nos quais os indivíduos não partilham de confiança mútua e interdependência, não se comunicam e não estabelecem acordos e formas e monitoramento e mecanismos de aplicação das normas estabelecidas, de fato não se testemunhará uma tendência à adoção de estratégias que beneficiem a coletividade (OSTROM, 2015).

Em outras palavras, se não há *laços sociais* suficientemente fortes e se os sujeitos são atomizados, desprovidos do senso de comunidade e colaboração, o caminho está aberto para os *free-riders*.

Além disso, conforme mencionado, Ostrom (2015) estudou CPRs relativamente pequenos (geridos por 50 a 15.000 pessoas), cujos recursos eram renováveis e dos quais dependia, senão todo, grande parte do sustento dos indivíduos que nele atuavam. Por isso, não fica claro se esse modelo de gestão seria suficiente para garantir a *proteção ambiental* de recursos maiores e mais complexos do que zonas de pesca e pastos, por exemplo. Nesses casos, ao nosso ver, proteção estatal seria mais desejável

Até mesmo porque, conforme mencionado, a preocupação central da pesquisa de Ostrom (2015) não era, necessariamente, a preservação ambiental (muito embora este fosse, por óbvio, um componente bastante relevante), mas a eficiência desses arranjos institucionais no gerenciamento a longo prazo de *common-pool resources* no âmbito da *ação coletiva*, em comparação ao controle estatal e ao controle privado. E nesse aspecto, a autora foi bastante bem-sucedida em provar sua tese inicial.

Não se pode deixar de mencionar, no entanto, certa crítica recorrente ao trabalho de Ostrom. Alega-se com frequência que, embora tenha logrado êxito em romper com certos pressupostos da economia neoclássica dominante, a autora ainda localiza toda a sua teoria dentro do sistema vigente, sem fazer face à hegemonia capitalista e sem, de maneira alguma, pôr em questão a racionalidade dos mercados ou do Estado, pois a ela interessava muito mais sustentar a possibilidade de *pluralidade* das instituições do que questionar o paradigma econômico-social em que essas instituições se inseriam (DARDOT; LAVAL, 2017).

Dardot e Laval (2017, p. 164) questionam, de forma bastante pertinente em nossa opinião, como seria possível acreditar que esses arranjos sociais locais poderiam continuar a

existir sem sofrer “coerções do capitalismo”, pois, para isso, “seria necessário pressupor indivíduos que não estivessem imersos na economia global [...]”.

Nesse mesmo sentido, Harvey (2011) entende que, no que diz respeito à proteção ambiental que envolva questões muito complexas, tais como o aquecimento global, os modelos de Ostrom não se adequam:

As possibilidades de gestão sensata dos recursos de propriedade comum existentes em uma determinada escala, como quando há o direito compartilhado por cerca de cem agricultores sobre a água proveniente de uma pequena bacia hidrográfica, não se adequam, e nem podem se adequar, a problemas como o aquecimento global (2011, p. 102, tradução nossa)<sup>35</sup>.

Na linha dos autores supramencionados, cremos na dificuldade atualmente constatada que têm os *commons* (na acepção de Ostrom), de resistirem à lógica de mercado e ao avanço do neoliberalismo – materializado na figura de seus principais representantes (as grandes empresas transnacionais e o mercado financeiro).

A falta de freios a nível internacional nos parece ser – conforme será mais profundamente avaliado posteriormente – um fator preponderante para o avanço da pilhagem de recursos naturais levada a cabo pelas ETNs e, por consequência, para a destruição dos *commons*.

Conclui-se que os arranjos de Ostrom possuem suas limitações frente à “tarefa de conter a crise ambiental”, mas se mostram bastante eficazes ao minar a ideia do *homo economicus* trazida por Hardin e tão difundida na economia política. Assim, Ostrom demonstrou que a gestão comum não só pode ser uma alternativa às gestões públicas e privadas, como também, com frequência, pode ser uma alternativa *melhor*.

### 2.1.3 A perspectiva contra-hegemônica do comum contemporâneo

Conforme mencionado, dentre as abordagens modernas relativas aos *commons*, é possível visualizar aos menos dois blocos de análise. O primeiro bloco é centrado no trabalho de Elinor Ostrom, Garret Hardin e similares. O enfoque desta corrente é mais *institucional* do que *político*, buscando demonstrar “como a gestão coletiva pode ser a única forma de se preservar um determinado bem comum (um rio, um pasto, um manancial etc.)” (SAVAZONI; SILVEIRA, 2018, p. 7).

---

<sup>35</sup> No original: “The possibilities for sensible management of common- property resources that exist on one scale, such as shared water rights between one hundred farmers in a small river basin, do not and cannot carry over to problems such as global warming” (OSTROM, 2011, p. 102).

Já no segundo bloco estão “os autores que visualizam o comum como um conceito político em oposição ao neoliberalismo e de afirmação da democracia” (SAVAZONI; SILVEIRA, 2018, p. 7). Nesse grupo, segundo Savazoni e Silveira (2018), estão incluídos Hardt e Negri, Dardot e Laval, David Bollier, Joan Subirats e César Rendueles.

Nesse sentido, a atual discussão a respeito dos *commons* – a partir das formulações de Dardot e Laval, de Hardt e Negri e mesmo de Bollier e Helfrich – assume um caráter contra-hegemônico. Autores como Dardot e Laval veem emergir o *princípio político do comum* nas lutas e manifestações anti-privatização e anticercamentos e em movimentos como o *Occupy New York*.

Dardot e Laval (2017) trazem o termo “Comum” no singular, com o intuito de destacá-lo enquanto princípio político. Os autores almejam uma concepção de Comum enquanto um novo paradigma que poderia refundar toda a sociedade humana:

Os combates pela “democracia real”, o “movimento das praças”, as novas “primaveras” dos povos, as lutas estudantis contra a universidade capitalista, as mobilizações a favor do controle popular da distribuição de água não são eventos caóticos e aleatórios, erupções acidentais e passageiras, insurreições dispersas sem objetivo. Essas lutas políticas obedecem à racionalidade política do comum, são buscas coletivas de formas democráticas novas. (DARDOT; LAVAL, 2017, p. 19).

Os autores destacam a importância do movimento ambientalista nesse contexto, mas entendem haver particularidades que delineariam diferenças entre o *movimento antineoliberal* e o *movimento ambientalista*. Enquanto este último teria o objetivo de “proteger os ‘bens comuns’ naturais contra a exploração sem limites – portanto, de proibir ou de restringir o acesso a esses recursos ou o uso deles”, o primeiro teria o objetivo de “defender o livre acesso aos recursos comunitários confiscados pelos interesses privados, ou de proteger a propriedade pública da privatização (DARDOT; LAVAL, 2017, p. 103).

No entanto, conforme admitem os autores logo em seguida, esses dois movimentos não são antagônicos, muito pelo contrário, completam-se mutuamente. Assim, “o que dá sentido à junção desses diferentes aspectos dos comuns numa designação única é a exigência de uma nova forma, mais responsável, duradoura e justa, de “gestão comunitária” e democrática dos recursos comuns” (DARDOT; LAVAL, 2017, p. 103).

Em sua concepção de comum, Dardot e Laval (2017) não creem que algo possa ser considerado um *common* por uma característica própria. Os *commons* precisariam ser *instituídos* para assim serem denominados. Nesse sentido: “[...] é preciso afirmar que *somente*

a atividade prática dos homens pode tornar as coisas comuns [...]”, pois “não existem bens comuns, existem comuns que devem ser instituídos” (DARDOT; LAVAL, 2017, p. 41, 620)<sup>36</sup>.

Assim, o Comum de Dardot e Laval (2017, p. 52) deve ser entendido como “co-atividade”, e não como “copropriedade” ou “copossessão”. Os autores insistem bastante na ideia de que o Comum inerente aos *commons* advém de uma atividade, de uma práxis, e não de características próprias dos *commons* (enquanto objetos ou recursos isoladamente). Na verdade, a obra dos autores é permeada de crítica ao que chamam de essencialismo (ou naturalismo), que seria essa tendência a procurar a essência dos *commons* em suas especificidades intrínsecas.

Dardot e Laval (2017) argumentam que a única forma de escapar a esse naturalismo/essencialismo para então *instituir commons*, seria estabelecendo o princípio político do comum (no singular), a partir do qual seriam traçadas as bases da refundação e da reorganização de toda a sociedade. Para os autores:

O comum é o princípio político a partir do qual devemos construir comuns e ao qual devemos nos reportar para preservá-los, ampliá-los e lhes dar vida. É, por isso mesmo, o princípio político que define um novo regime de lutas em escala mundial. (DARDOT; LAVAL, 2017, p. 54).

A partir dessa concepção de *commons*, determinado pedaço de terra só pode ser considerado um *common* se atrelado a ele houver um arranjo social que o *põe em comum*. Ou seja, a terra em questão só seria um *common* se um grupo de pessoas a cultivasse em conjunto, partilhando laços sociais e usufruindo conjuntamente dos frutos daquela determinada atividade.

Também Michael Hardt e Antônio Negri compreendem o comum no singular e o elevam à categoria de princípio político. Em verdade, o fizeram antes de Dardot e Laval. Na leitura de Bernardes, o Comum de Negri e Hardt se divide em “comum natural” e “comum artificial”, o primeiro se relacionando com recursos naturais “que se encontram fora das relações sociais” (rios, florestas etc.). Já o Comum artificial seria mais dinâmico, pois é fruto da criatividade e do trabalho humano (tais como linguagens, hábitos, afetos, ideias, etc.) (BERNARDES, 2017). Assim:

Pelo termo “comum”, referimo-nos, em primeiro lugar, à riqueza comum do mundo material – o ar, a água, os frutos da terra e todas as dádivas da natureza –, o que nos textos políticos europeus clássicos em geral é considerado herança da humanidade como um todo, a ser compartilhada por todos. Mais ainda, também consideramos fazerem parte do comum os resultados da produção social que são necessários para a interação social e para mais produção, como os conhecimentos, as imagens, os códigos, a informação, os afetos e assim por diante (HARDT; NEGRI, 2016, p. 8).

---

<sup>36</sup> Sobre a possível confusão entre “comum” e “comunismo”, na visão de Dardot e Laval (2017, p. 17), o comum “designa não o surgimento de uma Ideia Comunista eterna, mas o surgimento de uma forma nova de contestar o capitalismo, ou mesmo de considerar sua superação”. No entanto, para além de uma contestação ao capitalismo, o comum é “também uma maneira de dar as costas ao comunismo de Estado definitivamente”.

Já para Bollier (2014), os *commons* são um arranjo econômico e social paralelo ao Estado e ao mercado. Em contrapartida ao Estado e ao mercado, que compartilham a visão do progresso tecnológico, da dominância corporativa e da expansão ilimitada do crescimento econômico e do consumo, os *commons* reivindicam uma emancipação de baixo para cima e autônoma, que leva em consideração as diversas dimensões de ser humano (BOLLIER, 2014).

Também para Bollier (2014), o significado do termo *commons* estaria para além de um recurso ou de um bem – seja natural ou cultural. Os *commons* seriam um conjunto, seriam a soma de recurso + comunidade + protocolos, valores e normas de administração coletiva daquela comunidade. Nesse sentido, não haveria *commons* sem *commoning*.<sup>37</sup>

Bollier e Helfrich (2019, p. 74, grifo nosso, tradução nossa) entendem os *commons* da seguinte forma:

Os *commons* são uma forma de vida social difusa, generativa e negligenciada. Eles são PROCESSOS COMPLEXOS, ADAPTADOS, VIVOS que geram riqueza (tanto tangível como intangível) através dos quais as pessoas atendem às suas necessidades comuns com o mínimo ou nenhum tipo de dependência dos mercados ou Estados. Um *common* surge à medida que as pessoas se envolvem nas práticas sociais de um processo de *COMMONING*, participam na GOVERNANÇA PARTICIPATIVA e desenvolvem formas colaborativas de PROVISÃO no decurso da utilização de um recurso ou de recursos assistenciais. **Embora todos os commons sejam diferentes, todos dependem em última análise da natureza**, da partilha, da colaboração, do respeito mútuo e da RECIPROCIDADE. Um *common* está constantemente “se tornando”. Todo *common* surge através do processo de *Commoning*, que tem três aspectos simbióticos: Hábitos Sociais Diários, Governança Participativa e Provisão. Esta é a Tríade do *Commoning*.<sup>38</sup>

Na visão de Bollier, os *commons* não são inventados, eles surgem espontaneamente sempre que um grupo de pessoas decide administrar coletivamente um recurso, de forma equitativa e sustentável (BOLLIER, 2014).

É nesse sentido que Bollier (2014, p. 49) sublinha a diferença entre *commons* e *common-pool resources*, uma vez que, à diferença dos primeiros, esses últimos não dispõem de

---

<sup>37</sup> Para Bollier (2014, p. 18), o costume é um elemento bastante central na administração dos *commons*, é uma espécie de lei não formal que tende a ser seguida por todos. A legitimidade da ordem e das regras dos *commons* muito advém do fato de que eles sempre estão relacionados a um objetivo coletivo maior, em conjunto com os benefícios pessoais.

<sup>38</sup> No original “Commons are a pervasive, generative, and neglected social lifeform. They are COMPLEX, ADAPTIVE, LIVING PROCESSES that generate wealth (both tangible and intangible) through which people address their shared needs with minimal or no reliance on markets or states. A commons arises as people engage in the social practices of COMMONING, participate in PEER GOVERNANCE, and develop collaborative forms of PROVISIONING in the course of using a resource or care-wealth. **While every commons is different, all ultimately depend on the physical gifts of nature**, and on sharing, collaboration, mutual respect and GENTLE RECIPROCIDITY. A commons is constantly becoming. Every Commons arises through Commoning, which has three symbiotic aspects: Everyday Social Habits, Peer Governance, and Provisioning. This is the Triad of Commoning” (BOLLIER; HELFRICH, 2019, p. 74, grifo nosso).

um sistema de gerenciamento coletivo, não havendo, pois, uma comunidade organizada para resistir à sua apreensão – o que os torna ainda mais vulneráveis que os *commons*.

Na visão de Bollier (2014), os *commons* funcionam muito melhor se surgirem de modo espontâneo, de acordo com as condições e as necessidades específicas de determinado local. No entanto, seria exatamente o caráter descentralizado e auto-organizado dos *commons* que dificultaria seu uso enquanto estratégia política global.

Em função disso, Bollier (2014, p. 168) entende que os governos e o direito internacional devem prover as iniciativas de *commoning* com suporte financeiro e legal, oferecendo plataformas e infraestruturas que propiciem o florescimento dos *commons*. Para Bollier e Helfrich (2019, p. 65, tradução nossa): “projetos locais podem expandir-se através da participação voluntária, da organização de pares e da federação, sem a ministração de sistemas centralizados de controle”<sup>39</sup>.

Bollier e Helfrich (2019) entendem que seria totalmente possível instituir os *commons* em *nível global*, inclusive para lidar com problemas da magnitude e complexidade da crise climática, da pobreza, das desigualdades etc. Para tanto, Bollier e Helfrich (2019) sugerem que transitemos para o “*Commonsverse*”. Para os autores:

O *Commonsverso* descreve o mundo vagamente/frouxamente conectado de diferentes tipos de *commons*, que pode ser visto como um PLURIVERSO federado de *commons*. Ao contrário do capitalismo (a economia) e da democracia liberal (a esfera política), o *Commonsverso* integra a economia com os reinos político e social (BOLLIER, HELFRICH, 2019, p. 76, tradução nossa).<sup>40</sup>

Em uma linha parecida, Dardot e Laval (2017) entendem como solução para fazer face aos *enclosures* e ao avanço neoliberal a implementação do princípio *político do comum*, o que implicaria, por exemplo: construir uma política do comum, contrapor o direito de uso à propriedade, instituir o comum como princípio de emancipação do trabalho, preparar a sociedade do comum, fundar a democracia social a partir do comum, fazer com que os serviços

---

<sup>39</sup> No original: “local projects can expand through voluntary participation, peer organization, and federation, without the ministrations of centralized systems of control” (BOLLIER; HELFRICH, 2019, p. 65).

Segundo Bollier (2014), a grande dificuldade atual dos *commoners* diz respeito à falta de novas estruturas jurídicas, formas institucionais e práticas sociais que propiciem o surgimento de diversos tipos de *commons* em larga escala, para que possam se proteger de fato se protegerem dos cercamentos do mercado, bem como garantir o caráter generativo de seus *commons* (BOLLIER, 2014).

<sup>40</sup> No original “Commonsverse describes the loosely connected world of different types of commons which can be seen as a federated PLURIVERSE of commons. Unlike capitalism (the economy) and liberal democracy (the political sphere), the Commonsverse integrates the economy with the political and social realms”

públicos sejam instituições do comum e instituir os comuns mundiais e a federação dos comuns<sup>41</sup>.

A nosso ver, Dardot e Laval (2017) se diferenciam de Bollier e Helfrich (2019) por desacreditarem que uma “expansão dos comuns realizada “por baixo” e “gradualmente” acabará, no longo prazo, por minar os fundamentos do capitalismo até determinar o seu desmoronamento” (DARDOT; LAVAL, 2017, p. 579). Dardot e Laval anteveem uma revolução radical, enquanto Bollier e Helfrich (2019, p. 346, tradução nossa) sugerem que a transição para o “*Commonsverse*” seria algo quase que inevitável, quando afirmam que

[...] o poder insurgente dos *commons* - o desejo de um mundo livre, justo e vivo - não é um sonho quixotesco, como mostram as páginas anteriores. Este poder é bem real. As suas conquistas são substanciais. É que a corrente política e a cultura geral têm outras prioridades por agora [...].<sup>42</sup>

Cada um à sua maneira, os autores que elevam a discussão dos *commons* ao patamar político e contra-hegemônico sugerem que o paradigma dos comuns substitua o atual paradigma neoliberal. E, para tanto, descrevem detalhadamente como essa mudança poderia começar a tomar forma em diversas esferas da sociedade – nos âmbitos local e global.

Embora exponhamos resumidamente a visão contemporânea dos referidos autores sobre a necessidade de extensão global da lógica dos comuns (ou do comum), examinar possíveis *soluções* para o problema dos cercamentos dos comuns (ou da hegemonia neoliberal, ou da crise climática), em qualquer que seja sua dimensão, extrapola o recorte temático deste trabalho.

O objetivo principal do presente trabalho é descrever como a falta de regulação internacional vinculante para a atuação das empresas transnacionais pode se relacionar ao processo de *enclosure* dos comuns, notadamente dos *comuns naturais*. Para tanto, faz-se essencial que nos atenhamos a uma análise mais detalhada dos processos de cercamento desses comuns. Mas, antes, é necessário que, a partir das diversas abordagens já expostas, delimitemos a quais comuns nos referimos nesta pesquisa, bem como explicitemos o que faz deles componentes de uma mesma categoria, tarefa que será realizada no subtópico que segue.

---

<sup>41</sup> Para Dardot e Laval (2017, p. 486) “uma política deliberada do comum visará criar instituições de autogoverno que possibilitem o desenvolvimento mais livre possível desse agir comum, dentro dos limites estabelecidos pelas sociedades, isto é, conforme as regras de justiça estabelecidas por elas e com as quais elas estarão de acordo”.

<sup>42</sup> No original “...the insurgent power of the commons — the desire for a world that is free, fair, and alive — is no quixotic dream, as the preceding pages have shown. This power is quite real. Its achievements are substantial. It’s just that the political mainstream and general culture have other priorities for now...” (BOLLIER, HELFRICH, 2019, p. 376).

### 2.1.4 Os Comuns Ambientais para os fins desta pesquisa

Embora apontem as falhas na busca por uma categoria jurídica das “coisas comuns” pelas suas características próprias, bem como entendam que um *common* só advém do “ato e continuidade de pôr em comum”, Dardot e Laval (2017) admitem que, na contemporaneidade, mais especificamente no âmbito das lutas contra-hegemônicas, o comum recebe um sentido bastante amplo:

**compreendendo tudo o que pudesse se tornar alvo de privatizações, processos de mercantilização, pilhagens e destruições realizados em nome do neoliberalismo.** Hoje o termo tem valor crítico, tornou-se o significante oponível à grande apropriação das riquezas que caracterizou as últimas décadas. (DARDOT; LAVAL, 2017, p. 102, grifo nosso).

A concepção supracitada se assemelha basicamente àquela utilizada neste trabalho, salvo que, do vasto leque daquilo que é alvo de pilhagem, privatização e mercantilização em nome da expansão do sistema capitalista, nos ateremos aos *comuns ambientais*.

Assim, em que pese não nos limitemos às concepções jurídicas derivadas do comum (como *Global Commons* e Bens Públicos Globais, por exemplo) e criticadas por Dardot e Laval (2017), essas concepções estarão invariavelmente abarcadas no escopo desta pesquisa.

A concepção de *commons* buscada por esta pesquisa leva em consideração que as pilhagens da natureza levada a cabo pelas grandes empresas transnacionais, notadamente pelas ETNs extrativistas (mineração, extração de petróleo e afins), afetam os mais variados *commons*, dentro das mais variadas delimitações conceituais.

Isso porque, não raro, em consequência da mesma ação danosa, são afetados, concomitantemente, os *Global Commons*, os recursos naturais delimitados por fronteiras territoriais (públicos ou privados) e, ainda, terras comunais (os *commons* enquanto instituição de gestão coletiva).

A título exemplificativo, pode-se mencionar o vazamento de petróleo que acomete o litoral brasileiro desde 29 de julho de 2019 (WWF, 2019). Esse vazamento afetou os *commons* concomitantemente em pelo menos três de suas concepções<sup>43</sup>. Isso porque, além de atingir o alto-mar, que, na concepção do Direito Internacional, é um *Global Common*, o petróleo atingiu

<sup>43</sup> As origens do vazamento ainda não foram esclarecidas, mas existem basicamente duas possibilidades. A primeira linha sustenta que o óleo teria vazado de um navio grego que transportava petróleo venezuelano e que havia passado pelo Brasil no dia do início do vazamento. A outra versão é baseada nas simulações gráficas dos pesquisadores Ilson Silveira e Fernando e Túlio Camilo Barreto (para os quais o vazamento veio do alto-mar, de uma distância de 400 km da costa brasileira) e na análise do professor da Universidade Federal do Ceará (UFC), Carlos Teixeira, para o qual o óleo se originou de uma região que fica entre 500 a 1.000 km da costa brasileira (DUCROQUET, 2019).

a Zona Econômica Exclusiva e o Mar Territorial brasileiros, ambos sob a jurisdição brasileira (sendo este último um bem público nacional)<sup>44</sup>.

Ainda, o vazamento, prejudicou comunidades de pescadores artesanais, que vivem diretamente dessa atividade, ao longo de, pelo menos, 11 estados, totalizando 65.983 pessoas (BRASIL, 2019). Isso afetou arranjos sociais de comunidades tradicionais que vivem da pesca e podem ser consideradas *commons* na acepção de Ostrom (2015) e de Bollier (2014) (em que os *commons* são fruto da ação coletiva, sendo a soma inseparável de um recurso natural + uma comunidade + a atividade de pôr em comum desenvolvida por essa comunidade).

Assim, percebe-se que, se fôssemos abordar esse vazamento de óleo sob o prisma conceitual de apenas uma dessas três concepções de comum, negligenciaríamos as demais.

Do mesmo modo, o rompimento de uma barragem de dejetos de mineração causa danos ambientais diretos a diversos comuns ambientais a ecossistemas dentro das fronteiras de um mesmo Estado (desconsiderando aqui os danos transfronteiriços e indiretos).

Ainda, a desapropriação de uma comunidade tradicional que vivia conjuntamente de uma mesma atividade há gerações para dar lugar a um porto privado, por exemplo, é um atentado direto, não apenas ao *common* enquanto instituição, mas também ao equilíbrio ecossistêmico local.

Ademais, a privatização de bens ou serviços públicos que antes, ainda que virtualmente, pertenciam a todos, também é um ataque direto a um *common* (na perspectiva da luta contra-hegemônica), que não raro se cumulará com danos ambientais advindos de atividade dos entes privados que agora os administram.

Percebe-se, então, que as atividades das ETNs podem afetar os recursos naturais externos às fronteiras estatais, os recursos naturais internos às fronteiras estatais, bem como os diversos recursos naturais geridos em comum por uma determinada comunidade. As ETNs ameaçam a existência dos *commons* em todas as suas dimensões, seja pela via do dano ambiental direto, seja pelo cercamento desses *commons*. Não raro, pelas duas vias concomitantemente.

---

De acordo com os artigos 1º, 3º e 57 da convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, ratificada pelo Brasil, o Mar Territorial distancia-se 12 milhas marítimas (22,2 km) da costa, sendo imediatamente seguido pela Zona Econômica Exclusiva (ZEE), que se estende 200 milhas marítimas (370,4 km) da zona costeira. O Alto Mar vem imediatamente após a ZEE, ou seja, começa a 370,4 km da zona costeira (artigo 1º). Ora, levando em consideração os parâmetros espaciais dos pesquisadores supracitados e as delimitações da Convenção da ONU sobre o Direito do Mar, tem-se que o óleo veio do alto-mar (*Global Common*), e passou pela ZEE e pelo mar territorial, até chegar à costa brasileira (atingindo um bem público sob a jurisdição brasileira), afetando comunidades que vivem da pesca artesanal.

Portanto, para os fins deste trabalho, faz-se necessária uma concepção de comuns ambientais que perpassasse todas aquelas anteriormente mencionadas. Não podemos nos ater ao conceito de *Global Commons*, por exemplo, sob pena de excluir todos os outros *commons* que não estão abarcados nessa concepção, mas que também são alvos de danos e de cercamentos por parte da atividade de determinadas ETNs.

Também não podemos, por exemplo, nos fidelizar estritamente ao conceito institucional de *commons* (cunhado por autores como Ostrom), pois ficaríamos adstritos apenas aos danos e cercamentos levados a cabo em detrimento de uma certa parcela da natureza. Ou seja, não poderíamos alcançar, nesta pesquisa, os danos e *enclosures* de comuns ambientais grandes demais para serem geridos pela lógica institucional dos *commons* (ou seja, um *common* sem *commoning* e sem *commoners*).

Assim, com base nos esclarecimentos e nas concepções supramencionadas, fica evidente a necessidade de delinear a ideia de comum que melhor representa o objeto desta pesquisa.

Desse modo, conforme mencionado no subtópico anterior, na atualidade, o comum passou a ser sinônimo de “tudo o que pudesse se tornar alvo de privatizações, processos de mercantilização, pilhagens e destruições realizados em nome ou a pretexto do neoliberalismo” (DARDOT; LAVAL, 2017, p. 102).

A natureza e seus sistemas como um todo, a partir dessa definição, estão abarcados pela ideia de comum, pois são, e têm sido, desde sempre, alvos da ânsia de acumulação do capital das ETNs (DARDOT; LAVAL, 2017).

Logo, para a finalidade deste trabalho, não nos são úteis concepções demasiado estreitas, que deixam de fora elementos da natureza que são alvo de pilhagem e dano por parte das atividades das ETNs, apenas porque eles não atendem a certos critérios, tais como serem geridos em comum, ou estarem delimitados territorialmente por um Estado.

E é por isso que, não obstante as válidas ressalvas de autores como Dardot e Laval (2017) sobre os perigos de uma abrangência conceitual relativa aos *commons* e sobre as dificuldades inerentes à sua “essencialização”, nos afiliaremos neste trabalho à concepção proposta por Guy Standing, segundo o qual:

Os *commons* referem-se a todos os nossos recursos naturais compartilhados - incluindo a terra, as florestas, os pântanos e os parques, a água, os minerais, o ar - e todas as instituições sociais, cívicas e culturais que nossos ancestrais nos legaram, e

que nós porventura tenhamos ajudado a manter ou melhorar (STANDING, 2019, p. ix, tradução nossa).<sup>45</sup>

Nos ateremos, aos *commons* na concepção de “recursos naturais comuns” cunhada por Standing, e cuja existência é ameaçada, conforme analisaremos, pelo avanço da pilhagem ambiental levada a cabo pelas ETNs e exacerbadas pela falta de regulamentação internacional que regule suas ações – problemática que é objeto da presente pesquisa. Embora acolhamos o sentido trazido por Standing (2019), optamos, de agora em diante, pela não utilização dos termos “bens” e “recursos”. Explica-se: conforme mencionado, a *reificação* do comum, que se constata na classificação das coisas (*res*) do direito romano, remanesce até os dias atuais e está contida em diversas concepções de comum examinadas neste trabalho (DARDOT; LAVAL, 2017).

Nesse sentido, percebe-se que nas expressões *bens ambientais/naturais* e *recursos ambientais/naturais*, o comum funciona apenas como *adjetivo* de um bem ou de um recurso, qualificando-o. Já na expressão *comuns ambientais/naturais*, a ideia de comum adquire a função de substantivo, assumindo papel mais centralizado.

Além disso, conforme já salientado, o termo recurso costuma ser compreendido como “qualquer coisa que seja usada para satisfazer as necessidades de um organismo” (BUCK, 2013, p. 03, tradução nossa)<sup>46</sup>. No entanto, para fins deste trabalho, necessita-se de uma concepção de comuns ambientais que os compreendam e lhes outorguem importância para além das necessidades que eles possam vir a suprir, reconhecendo, assim, o seu *valor intrínseco*.

Além disso, se nos utilizássemos de expressões como: recursos comuns ambientais/naturais, ou bens comuns ambientais/naturais correríamos o risco de limitar o alcance que pretende ter a presente pesquisa.

Explica-se: a atuação nociva das grandes empresas transnacionais, notadamente das ETNs extrativistas, não recai apenas sobre os *recursos* ambientais, mas também sobre os *comuns*, que aqui compreendemos, valendo-nos da concepção de Ostrom (2015), como o resultado da junção de um recurso natural + uma comunidade que o gere em comum + os protocolos, normas e costumes autoimpostos por essa comunidade.

Portanto, quando utilizarmos, daqui em diante, os termos “*commons* ambientais/naturais” ou “comuns ambientais/naturais” estaremos nos referindo tanto a um

---

<sup>45</sup> No original: “The commons refers to all our shared natural resources – including the land, the forests, the moors and parks, the water, the minerals, the air – and all the social, civic and cultural institutions that our ancestors have bequeathed, and that we may have helped to maintain or improve” (STANDING, 2019, p. ix)

<sup>46</sup> No original: “anything that is used to meet the needs of an organism” (BUCK, 2013, p. 03).

*recurso natural* quanto ao *conjunto* recurso natural + comunidade + normas e protocolos autoimpostos (*common*). Isso porque desejamos alcançar tanto os danos e a pilhagem que recaem sobre os primeiros (recursos naturais sozinhos), quanto os danos e a pilhagem que recaem sobre os últimos (recursos naturais) dentro de um arranjo comunal.

## 2.2 A PILHAGEM DA NATUREZA: OS CERCAMENTOS, VELHOS E NOVOS

A pilhagem da natureza é um fenômeno observável desde a conjuntura pré-capitalista até os dias atuais, em que se expressa majoritariamente na figura da privatização de tudo aquilo que antes era tido em comum (DARDOT; LAVAL, 2017).

Resumidamente, os *enclosures*, ou cercamentos, são entendidos, para fins desta pesquisa, como a) os processos de *privatização e commodificação de recursos que pertencem a uma comunidade ou a todos* e b) *o desmantelamento de uma cultura baseada no commoning, para a implementação de uma lógica/produção de mercado* (produção com o fim de acumulação de capital e com o estabelecimento de relações hierárquicas e de consumo) (BOLLIER, 2014).

Os cercamentos (ou desposseções) constituíram, desde o final do século XV, a mais séria ameaça à sobrevivência das terras comunais, de modo que, cerca de trezentos anos após o início desse processo, tais terras já haviam desaparecido quase que por completo (MARX, 2013).<sup>47</sup>

Conforme será descrito adiante, nesse primeiro momento, a acumulação era uma etapa anterior à hegemonia capitalista e uma *condição para o seu surgimento*. Já no contexto neoliberal contemporâneo, a espoliação e sua vasta gama de alvos é *condição para a sobrevivência* desse sistema, além de estratégia de *expansão* do capital.

Levada a cabo pelos expoentes máximos da hegemonia do modelo econômico vigente – as grandes corporações transnacionais –, a desposseção agora alcança domínios materiais e *imateriais*, não apenas *espoliando*, mas, conforme defendem Dardot e Laval (2017), *subjugando* todas as nuances da existência humana

---

<sup>47</sup> É possível identificar, ao longo da história, que os *commons* têm desempenhado um papel subordinado, no sentido de que nunca estiveram na posição de instituição dominante em um determinado modelo de sociedade. Isso pode ser observado a partir do desenvolvimento de diversos *commons* medievais no bojo do feudalismo, de associações comuns sob o socialismo e de “*gift economies*”, como a academia e as associações civis no âmbito do capitalismo (BOLLIER, 2014). Para Bollier (2014), a verificação da existência de *commons* de pequena escala ao longo de toda a história confronta a ideia liberal e contemporânea de que o homem é essencialmente racionalista, materialista e voraz – o *homo economicus* (BOLLIER, 2014).

### 2.2.1 Os Cercamentos das terras comunais, a Acumulação Primitiva e o nascimento do Capitalismo

O termo *enclosure* (ou cercamento) remete aos cercamentos ingleses que ocorreram largamente na idade média e ao longo do século XIV, por meio dos quais a aristocracia, o rei ou nobreza se apropriavam de pastos, de florestas e da água que eram utilizados coletivamente pelos *commoners* (BOLLIER, 2014). Segundo a historiadora Silvia Federici (2017, p. 133):

[...] no século XVI, “cercamento” era um termo técnico que indicava o conjunto de estratégias usadas pelos lordes ingleses e pelos fazendeiros ricos para eliminar o uso comum da terra e expandir suas propriedades.

Conforme a leitura do historiador, antropólogo e economista político húngaro Karl Polanyi (2000, p. 53, destaque nosso):

Os cercamentos foram chamados, de uma forma adequada, de **revolução dos ricos contra os pobres**. [...] Eles [os senhores e os nobres] literalmente roubavam o pobre na sua parcela de terras comuns, demolindo casas que até então, por força de antigos costumes, os pobres consideravam como suas e de seus herdeiros.

No mesmo sentido, Bollier e Helfrich (2019, p. 79, tradução nossa) entendem que:

*Enclosure* é o ato de cercar terras, florestas ou pastagens para converter em propriedade privada a riqueza partilhada que os *commoners* têm dependido para as suas necessidades. Historicamente, os *enclosures* foram iniciativas políticas dos senhores feudais e, mais tarde, dos primeiros capitalistas e parlamentos.<sup>48</sup>

Nesse processo, os camponeses, que dependiam dos *commons* para conseguir lenha, cultivar vegetais etc., agora não mais podendo utilizar-se deles, migravam para as cidades, nas quais posteriormente emergiu a Revolução Industrial. Lá, ou eram escravizados nas fábricas como proletários, ou transformavam-se em mendigos (BOLLIER, 2014).

Os *enclosures* do medievo foram fundamentais para a *acumulação primitiva*, que não só permitiria que o capitalismo se desenvolvesse, como continuaria sendo seu combustível até os dias atuais (MARX, 2013; HARVEY, 2014). O novo paradigma econômico que emergia necessitava de trabalhadores para as fábricas e consumidores para o escoamento da produção. Os camponeses, uma vez destituídos de sua terra, serviram a esses objetivos.

Esse período que antecede o surgimento do capitalismo (entre 1450 e 1650) é percebido por alguns historiadores como tendo sido apenas um período de *transição* (FEDERICI, 2017). No entanto, Silvia Federici (2017), deles discordando, aponta que não

---

<sup>48</sup> No original “Enclosure is the act of fencing land, forest, or pasture to convert shared wealth that commoners have depended upon for their needs into private property. Historically, enclosures were political initiatives by feudal lords and, later, by early capitalists and parliaments.” (BOLLIER; HELFRICH, 2019, p. 79).

houve de modo algum uma transição linear e gradual da Idade Média para o Capitalismo. No lugar de uma transição, houve, em verdade, um dos períodos “mais sangrentos e descontínuos da história mundial” (FEDERICI, 2017, p. 116).

Assim, os *enclosures* fazem parte do que MARX (2013, p. 959) chamou de *Acumulação Primitiva*, que se tratava, em suma, da condição *sine qua non* para o nascimento do capitalismo. Tratou-se de uma maciça e violenta acumulação de capital, que pôde criar as condições necessárias para o desenvolvimento da lógica capitalista (MARX, 2013).

No capítulo 24 do livro I de “O Capital”, Marx (2013) fundamentou e documentou longamente o processo que denominou de Acumulação Primitiva. Ou seja, Marx (2013) identificou e descreveu todo o processo de *espoliação* sobre o qual se desenvolveu o sistema capitalista. Ao demonstrar que a necessária acumulação inicial de capital para que o sistema se desenvolvesse não se deu de modo natural, sendo, em verdade, fruto do mais puro e simples *roubo*, Marx (2013) contrariou “a concepção idílica dos economistas, que imaginavam a origem do capital na prudente poupança dos trabalhadores mais meritórios e previdentes” (FEDERICI, 2017; DARDOT; LAVAL, 2017, p. 130).

Foram métodos essenciais desse processo de Acumulação Primitiva: “[...] a alienação fraudulenta dos domínios estatais, o furto da propriedade comunal e a transformação usurpatória, realizada com inescrupuloso terrorismo, da propriedade feudal e clânica em propriedade privada moderna” (MARX, 2013, p. 979).

Para Marx (2013), essa Acumulação Primitiva de capital não podia ser *fruto* do sistema capitalista, posto que foi o seu ponto de partida, a sua *pré-condição*. E, uma vez que a relação capitalista pressupõe a separação entre os trabalhadores e as condições da realização de seu trabalho, esse processo de acumulação não poderia ser outro senão aquele que, por um lado, “transforma em capital os meios sociais de subsistência e de produção e, por outro lado, converte os produtores diretos em trabalhadores assalariados” (MARX, 2013, p. 961)<sup>49</sup>.

Marx (2013) identificou que esse processo de Acumulação Primitiva se iniciou no último terço do século XV e nas primeiras décadas do século XVI. Nesse primeiro momento, o poder real não foi o grande propulsor dos *enclosures*. Estes eram mormente levados a cabo pelo “grande senhor feudal”, que, impulsionado pelo florescimento da manufatura de lã,

---

<sup>49</sup> Segundo Polanyi (2000, p. 53), no bojo do processo de *enclosures*: “O tecido social estava sendo destruído; aldeias abandonadas e ruínas de moradias humanas testemunhavam a ferocidade da revolução, ameaçando as defesas do país, depredando suas cidades, dizimando sua população, transformando seu solo sobrecarregado em poeira, atormentando seu povo e transformando-o de homens e mulheres decentes numa malta de mendigos e ladrões.”

desapropriava brutalmente os camponeses da terra onde viviam (MARX, 2013, p. 961).

Observa-se que, ao menos inicialmente:

Temerosos da inquietação dos camponeses, os reis e rainhas da dinastia Tudor resistiram aos cercamentos e promulgaram leis contra essa prática, contrariando a pequena nobreza rural, favorável ao cercamento e representada no Parlamento. (CAPRA; MATTEI, 2018, p. 93).<sup>50</sup>

Polanyi (2000) chega mesmo a destacar o papel da realeza na tentativa de barrar esse processo:

O Rei e seu Conselho, os Chanceleres e os Bispos defendiam o bem-estar da comunidade e, na verdade, a substância humana e natural da sociedade contra essa espoliação. Sem qualquer intermitência, durante um século e meio – desde a década de 1490, no máximo, até a década de 1640 – eles lutaram contra o despovoamento. (POLANYI, 2000, p. 53)<sup>51</sup>.

Esse posicionamento não é unânime. Os autores do *Midnight Notes Collective* (1990), por exemplo, aduzem que a realeza, em vez de tentar frear o avanço dos *enclosures*, na verdade, vendeu as terras da igreja e as terras comunais para saldar dívidas: “os *Tudors* venderam enormes extensões de terras monasteriais comunais aos seus credores” (MIDNIGHT NOTES, 2000, p. 4, tradução nossa).<sup>52</sup>

Em um momento seguinte, houve segunda leva de *enclosures*, que se iniciou no século XVIII e que, à diferença dos *enclosures* iniciados no final do século XV, tinham o *apoio expresso da própria lei* (MARX, 2013). Nesse segundo momento de *enclosures*, a maioria dos roubos de terras comunais era realizada dentro da legalidade, com anuência do parlamento, por meio das “*Bills for Inclosures of Commons*”, que eram, na prática, decretos de expropriação (MARX, 2013).

A título exemplificativo da magnitude desses *enclosures* enquanto instrumentos da maciça acumulação de capital, Marx (2013, p. 976) cita, já no século XIX, o processo de desapropriação dos clãs celtas da Escócia. Lá, a duquesa de Sutherland se apropriou de uma só vez de 794 mil acres de terras, que sempre haviam pertencido aos clãs que delas foram expulsos (MARX, 2013). Em apenas seis anos (de 1814 a 1820), todos os 15 mil habitantes de seu

---

<sup>50</sup> A Carta da Floresta, de 1217, embora não tenha sido bem-sucedida, foi promulgada com o objetivo de “proteger o direito comum das pessoas comuns às florestas” (CAPRA; MATTEI, 2018, p. 92). O documento visava “proteger a igualdade de acesso dos camponeses à natureza e suas benesses – água, alimento, combustível e abrigo – contra a centralização do controle extrativista” (CAPRA; MATTEI, 2018, p. 92).

<sup>51</sup> Polanyi (2000, p. 91), embora reconheça que essa não é a visão que impera entre os historiadores, sublinha, a importância da “política anticercamento dos Tudors” nessa fase inicial, mas admite que essa legislação “parece jamais ter conseguido impedir o curso do movimento de cercamentos, nem mesmo parece tê-los obstruído seriamente” (POLANYI, 2000, p. 54).

<sup>52</sup> No original: “... the Tudor court sold off huge tracts off monastery and communal land to their creditors” (MIDNIGHT NOTES, 2000, p. 4).

condado foram “sistematicamente expulsos e exterminados” (MARX, 2013, p. 978). Na sequência, a terra que antes era comum foi dividida em 29 grandes arrendamentos, em que, agora, em vez de 15 mil pessoas, existiam 131 mil ovelhas (MARX, 2013, p. 979).

Em todo esse processo, o que fica bastante evidente, na visão de Federici (2017, p. 121), é que a Acumulação Primitiva foi necessariamente baseada na extrema violência, já que “o desenvolvimento capitalista exigiu um imenso salto na riqueza apropriada pela classe dominante europeia e no número de trabalhadores colocados sob seu comando”.

É importante ressaltar que nem todos os camponeses que eram retirados de suas terras comunais transformavam-se imediatamente em proletariado pacífico do que seria a Revolução Industrial. Muitos deles “converteram-se massivamente em mendigos, assaltantes, vagabundos, em parte por predisposição, mas na maioria dos casos por força das circunstâncias” (MARX, 2013, p. 980). Nesse caso, eram também violentamente reprimidos pelo Estado, que criminalizava a “vagabundagem” (FEDERICI, 2017). Nesse sentido, apontam Capra e Mattei:

A maior parte dos camponeses, que anteriormente praticava a agricultura de subsistência para viver, tendo seu acesso aos *commons* garantido, foi excluída da produção agrícola rapidamente racionalizada. Embora muitos deles fossem necessários para trabalhar nas primeiras indústrias manufatureiras, era comum que resistissem ao desalojamento, à urbanização e à vida nos estabelecimentos e indústrias fabris. Desse modo, legiões de nômades pobres e carentes de tudo tornaram-se um problema social nos primórdios da Inglaterra (2018, p. 94).

Para essa legião de mendigos e pobres restava o peso da lei. Marx cita em “O Capital” I “diversos decretos e leis, em diversos países Europeus, que criminalizavam a mendicância e a vadiagem, com sanções rígidas de flagelos, extirpação de órgãos, marcação a ferro, tortura e enforcamento” (MARX *apud* BERNARDES, 2017, p. 75).

Outra consequência dos *enclosures* é que a produção foi separada da governança, ficando agora a primeira a cargo do mercado e a segunda a cargo do Estado, o que culminou na dissolução das comunidades, em uma profunda desigualdade social e na perda da solidariedade e da identidade sociais (BOLLIER, 2014). Nesse sentido, a produção passou a ser orientada pelo ganho privado e pela acumulação.

Além disso, é interessante observar a mudança de paradigma de ordem subjetiva que se deu concomitantemente a todo o processo pré-capitalista de acumulação primitiva de capital. Paulatinamente, a própria relação do homem com a natureza foi alterada a partir da separação do indivíduo (que agora era proletário) dos seus meios de subsistência (a terra comunal espoliada) (CAPRA; MATTEI, 2018).

A partir de então, generalizou-se a concepção de que o homem é um ser apartado da natureza, que pode dela afastar-se, para que dela faça uso; muito disso, segundo Capra e Mattei

(2018, p. 99), em função da razão individual trazida pelo humanismo. Assim: “o cercamento dos *commons* não se limitou a dividir a terra; também distanciou os seres humanos do *kósmos* e dividiu comunidades inteiras em partes desconexas” (CAPRA; MATTEI, 2018).<sup>53</sup>

Nesse mesmo sentido, segundo a leitura que Bernardes (2017, p. 76) faz da obra de John Bellamy Foster “esta cisão entre o trabalhador e a terra com a constituição da propriedade privada moderna é, em essência, a história da desvinculação entre homem e natureza”.

É importante notar, também, que em muitos momentos a ideia de Acumulação Primitiva trazida por Marx (2013) e os *enclosures* parecem confundir-se. Isso acontece porque a desapropriação em massa das terras comunais (*enclosures*) foi um dos métodos mais relevantes nesse processo de Acumulação Primitiva.

No entanto, para Silvia Federici (2017), essa Acumulação Primitiva vai além dos *enclosures* e tem consequências que ultrapassam a acumulação de capital. Nessa perspectiva, a acumulação primitiva é, de fato, uma acumulação maciça de trabalho e capital, mas também é:

[...] uma acumulação de diferenças e divisões dentro da classe trabalhadora, em que hierarquias construídas sobre o gênero, assim como a “raça” e a idade, se tornaram construtivas da dominação de classe e da formação do proletariado moderno. (2017, p. 119).

Nesse sentido, enquanto Marx (2013) entende a formação do proletariado mundial como consequência da “expropriação dos meios de subsistência dos trabalhadores europeus e [d]a escravização dos povos originários da América e da África”, Federici (2017, p. 116) entende que, para além desse processo de expropriação, também foram necessárias “a transformação do corpo em uma máquina de trabalho e a sujeição das mulheres para a reprodução da força de trabalho”.

Sob o ponto de vista do feminismo, trazido por Federici (2017), todo esse processo de acumulação primitiva e de transformação das relações sociais durante séculos de *enclosures* afetou homens e mulheres de formas bastante diferentes, piorando consideravelmente a situação da mulher no novo contexto econômico e social – qual seja, o capitalismo. Segundo Federici (2017, p. 145-146, grifo nosso):

Essas mudanças históricas – que tiveram um auge no século XIX com a criação da figura da dona de casa em tempo integral – redefiniram a posição das mulheres na sociedade e com relação aos homens. **A divisão sexual do trabalho que emergiu daí não apenas sujeitou as mulheres ao trabalho reprodutivo, mas também**

---

<sup>53</sup> Não se trata, aqui, de exaltar os modos de vida medievais, mas apenas constatar a mudança de paradigma que se deu. Gostando-se ou não, ela é irrefutável e reverbera na atual relação utilitarista do homem com a natureza ao seu redor. Mesmo autores tais como Capra e Mattei (2018), que se dedicam a evidenciar os malefícios do humanismo e da mecanização da ciência, da vida e do direito, não ousam propor um retorno aos modos medievais ou às leis medievais. No entanto, sublinha-se que é necessário direcionar atenção para esse momento de cisão.

**aumentou sua dependência, permitindo que o Estado e os empregadores usassem o salário masculino como instrumento para comandar o trabalho das mulheres.**

Ou seja, Federici (2017) identifica que, no novo sistema, a divisão sexual do trabalho foi bastante prejudicial para as mulheres, expandindo e aprofundando sua subjugação.

Ainda sobre o papel da Acumulação Primitiva, ou seja, das desapropriações sistemáticas, para o surgimento do capitalismo, cumpre ressaltar que, embora Marx (2013) a compreendesse como uma condição necessária para o surgimento desse novo paradigma, ele não a entendia como algo que perduraria, uma vez que o capitalismo se consolidasse. Ou seja, Marx não via a continuação dos *enclosures* como condição, ou mesmo como combustível, da expansão capitalista (BERNARDES, 2017).

É apenas com Rosa Luxemburgo, em sua obra “Acumulação do Capital: Estudo sobre a Interpretação Econômica do Imperialismo”, de 1912, que se inicia uma espécie de reinterpretação da acumulação primitiva. Segundo Bernardes (2017, p. 78), a partir de Luxemburgo é possível começar a compreender que essa acumulação primitiva também é um “processo de contínua expansão do capitalismo em direção a indivíduos, culturas, coletividades ainda não integradas no sistema de reprodução do capital, necessário para a própria existência e reprodução do sistema”.

Isso porque, para Luxemburgo (1970), o capitalismo estava ligado necessariamente à existência concomitante tanto de do mundo não capitalista, ou seja, de sociedades não capitalistas e de camadas não capitalistas dentro de uma sociedade capitalistas. A autora entendia que “a acumulação de capital [...], sem os meios não-capitalistas, torna-se inconcebível em qualquer sentido” (LUXEMBURGO, 1970, p. 314). Com isso, Luxemburgo desejava sublinhar a relação dependência que a referida acumulação de capital tem com os territórios e sociedades não capitalistas. Para a autora:

O capitalismo necessita, para sua própria existência e desenvolvimento, estar cercado por formas de produção não-capitalistas. [...] Necessita de camadas sociais não-capitalistas, como mercado para colocar sua mais-valia, como fonte de meios de produção e como reservatórios de mão-de-obra para seu sistema assalariado. (LUXEMBURGO, 1970, p. 317)

Luxemburgo pontuava que essas sociedades não capitalistas sempre foram um empecilho à acumulação de capital, pois representavam (e podemos afirmar que ainda representam - a exemplo dos povos indígenas remanescentes no Brasil) um obstáculo ao acesso do capitalismo a recursos naturais e força de trabalho. Portanto, Luxemburgo, conclui que é a partir desse empecilho que surge o “impulso irresistível do capital de apoderar-se daqueles territórios e sociedades.” (LUXEMBURGO, ANO, p. 315).

Esse impulso se dá de forma violenta e contínua, principalmente no que diz respeito aos povos tradicionais, tais como os indígenas, conforme explica Luxemburgo (ANO, p. 319):

Por isso é que o capitalismo considera, como uma questão vital, a apropriação violenta dos meios de produção mais importantes dos países coloniais. Como os laços tradicionais dos indígenas constituem a muralha mais forte de sua organização social e a base de suas condições materiais de existência, **o método inicial do capital é a destruição e o aniquilamento sistemáticos das estruturas sociais não-capitalistas, com que tropeça em sua expansão.** Isso não significa já a própria acumulação primitiva, mas seu processo continua até hoje.

Na sua leitura de Rosa Luxemburgo, Bernardes (2017) sublinha a mencionada relação entre mundo capitalista e “mundo não capitalista” observada pela autora. Conforme relatado, nessa relação, a existência do primeiro depende necessariamente da contínua conquista e exploração do segundo. Bernardes (2017), com base no argumento de Luxemburgo, sublinha, também, que mesmo dentro do mundo capitalista, ainda há espaço para uma expansão doméstica de sua hegemonia:

Os mundos capitalista e “não capitalista” a que se refere Rosa Luxemburgo, não se resumem só às colônias e à expansão imperialista, mas também a uma espécie de colonialismo doméstico, ou seja, a permanência da acumulação primitiva mesmo nos lugares onde o capitalismo já é hegemônico e que ainda existem em determinados locais, como algumas zonas rurais, formas não capitalistas de relação social. Nesse sentido, ao longo do processo de expansão do capitalismo há um constante processo de separação dos trabalhadores de suas formas de produção ainda não integradas ao capital, bem como uma constante apropriação de recursos naturais e matérias-primas para a produção capitalista. (BERNARDES, 2017, p. 79).

É essa relação de dependência do capitalismo com aquilo que ainda não é (ou ao menos não por completo) capitalista “que torna necessários o *imperialismo* e a luta feroz que as potências capitalistas desenvolvidas travam entre si para tomar o controle dos territórios ainda não estruturados pelo mecanismo capitalista de exploração” (DARDOT; LAVAL, 2017, p. 134, grifo nosso).

Como observa Federici (2015, p. 130) “o maior processo de privatização e cercamento de terras ocorreu no continente americano, onde, no início do século XVII, os espanhóis já tinham se apropriado de um terço das terras comunais indígenas sob o sistema da *encomenda*”. A esse respeito, sublinha Alberto Costa (2016, p. 49, grifo nosso)<sup>54</sup>:

---

<sup>54</sup> Cabe esclarecer que o termo “extrativismo” comporta diferentes acepções. Em português, o termo se refere à “atividade praticada pelo ser humano que envolve a obtenção de produtos da Natureza, abarcando extração vegetal, mineral e animal, em uma relação que pode ou não ser pautada no equilíbrio com o meio ambiente” (DILGER; FILHO, 2016, p. 19). Portanto, estão abarcadas nessa definição, tanto atividades de coleta com fins à subsistência, praticada por comunidades tradicionais, por exemplo, quanto a mineração intensiva praticada por grandes empresas. Tendo em vista o acima exposto, ressalta-se que para fins do referido trabalho, entende-se extrativismo como “extração desenfreada de recursos naturais, sem preocupação com a sustentabilidade”, tratando-se, pois, da “remoção de grandes volumes de recursos naturais destinados à exportação, não se limitando aos produtos minerais ou ao petróleo” (DILGER, FILHO, 2016, p. 20).

A economia mundial – o sistema capitalista – começou a ser estruturada com a conquista e colonização de América, África e Ásia. [...]. Algumas regiões foram especializadas na extração e produção de matérias-primas, ou seja, bens primários, enquanto outras assumiram o papel de produtoras de manufaturas. **As primeiras exportam Natureza, as segundas a importam.**

Já em “O Capital”, o próprio Marx reconhecia que “a escravidão disfarçada dos assalariados na Europa necessitava, como pedestal, da escravidão *sans phrase* do Novo Mundo” (MARX, 2013, p. 1009). Reconhecia, também, que a acumulação primitiva em muito havia se sustentado na exploração da América e na escravização dos povos da África. Nesse sentido:

A descoberta das terras auríferas e argentíferas na América, o extermínio, a escravização e o soterramento da população nativa nas minas, o começo da conquista e saqueio das Índias Orientais, a transformação da África numa reserva para a caça comercial de peles-negras caracterizam a aurora da era da produção capitalista. **Esses processos idílicos constituem momentos fundamentais da acumulação primitiva.** (MARX, 2013, p. 998).

Sobre o papel do colonialismo na acumulação primitiva, Marx correlaciona, por exemplo, o envolvimento crescente de Liverpool no tráfico de escravos enquanto método próprio de acumulação primitiva<sup>55</sup>.

Nas terras altas da Bolívia há uma montanha que se encontra a quase 16.000 pés acima do nível do mar. Conhecido como 'Cerro Rico', os conquistadores espanhóis descobriram em 1545 que o morro estava cheio de prata e começaram a reivindicar o seu direito a ele. Nos três séculos que se seguiram, a prata da montanha praticamente banhou o império espanhol (SCHULTZ, 2019, p. 1, tradução nossa)<sup>56</sup>.

Percebe-se que as bases do que hoje entendemos por capitalismo, por colonialismo, por divisão internacional da produção e por extrativismo guardam uma íntima relação, uma vez que o capitalismo apenas pôde florescer a partir do acúmulo de matérias-primas ostensivamente extraídas das colônias europeias por meio do extrativismo, o que culminou na divisão internacional da produção, remanescente até os dias atuais. E mais, essa divisão se perpetua no tempo, porque a acumulação primitiva, conforme argumentamos, não foi um processo pontual. O capitalismo necessita da manutenção das relações hierárquicas, tanto externamente, quanto internamente, para garantir o avanço dessa acumulação, da qual não pode prescindir, conforme sustentaremos mais pormenorizadamente a seguir.

<sup>55</sup> “A Inglaterra obteve o direito de guarnecer a América espanhola, até 1743, com 4.800 negros por ano. [...] Liverpool teve um crescimento considerável graças ao tráfico de escravos. Esse foi seu método de acumulação primitiva [...]. Em 1730, Liverpool empregava 15 navios no tráfico de escravos; em 1751, 53; em 1760, 74; em 1770, 96; e, em 1792, 132” (MARX, 2013, p. 1009).

<sup>56</sup> No original “In the highlands of Bolivia there is a mountain that climbs to nearly 16,000 feet above the sea. Known as ‘Cerro Rico’ (the Rich Hill), Spanish conquistadores discovered in 1545 that the hill was filled with silver and began to stake their claim to it. In the three centuries that followed, silver from the mountain virtually bankrolled the Spanish empire.” (SCHULTZ, 2019, p. 1).

## 2.2.2 Neoliberalismo, Acumulação por Despossessão e *Land Grabbing*: os cercamentos contemporâneos

Com base em Rosa Luxemburgo e expandindo as ideias da autora, David Harvey (2014), em “O Novo Imperialismo”, cunhou a expressão *Acumulação por Despossessão* (ou acumulação via espoliação), para referir-se ao fato de que “todas as características da acumulação primitiva que Marx menciona permanecem fortemente presentes na geografia histórica do capitalismo até os dias atuais” (HARVEY, 2014, p. 121).

Para o *Midnight Notes Collective* (1990), a partir da segunda metade nos anos 1970 já é possível identificar uma “terceira leva de *enclosures*”. Os *New Enclosures* (novos cercamentos), ou cercamentos contemporâneos, operavam, basicamente, como os antigos, ou seja, acabando com o controle comunal dos meios de subsistência (MIDNIGHT NOTES COLLECTIVE, 1990).

Também Harvey (2014) vê em diversos fenômenos contemporâneos a mesma lógica essencial que Marx apontava sobre a Acumulação Primitiva – com a diferença que, para Harvey, essa acumulação tem caráter contínuo. Na mesma linha, Federici entende que a acumulação primitiva seja bastante atual, pois:

Cada fase da globalização capitalista, incluindo a atual, vem acompanhada de um retorno aos aspectos mais violentos da acumulação primitiva, o que mostra que a contínua expulsão dos camponeses da terra, a guerra e o saque em escala global e a degradação das mulheres são condições necessárias para a existência do capitalismo em qualquer época (FEDERICI, 2017, p. 27).

Na mesma linha, Harvey (2014) identifica o desenrolar dessa acumulação contemporânea em fatos como os seguintes:

A expulsão de populações camponesas e a formação de um proletariado sem-terra tem se acelerado em países como o México e a Índia nas três últimas décadas; muitos recursos antes partilhados, como a água, têm sido privatizados (com frequência, por insistência do Banco Mundial) e inseridos na lógica capitalista da acumulação; formas alternativas (autóctones e, mesmo no caso dos Estados Unidos, mercadorias de fabricação caseira) de produção e consumo têm sido suprimidas. Indústrias nacionalizadas têm sido privatizadas (HARVEY, 2014, p. 121).

Nesse mesmo sentido, para o *Midnight Notes Collective* (1990), os *New Enclosures* se referem à expulsão de milhões de pessoas de suas terras e casas, em consequência de imposições do FMI, no contexto dos Programas de Reajuste Estrutural, principalmente na África, na América Latina e na Ásia.<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> Sobre esses ajustes estruturais: “They invariably include the commercialization of agriculture and the demonetization of the economy via massive devaluations, which reduce money wages to a paper value” (MIDNIGHT NOTES COLLECTIVE, 1990, p. 1). Ainda, segundo observam Dardot e Laval (2016, p. 198), “O

Assim, o *Midnight Notes Collective (1990)* denunciava a ocorrência, ao longo dos anos 1980, de verdadeiras guerras por terras na América Central, no México, na África Ocidental, na África Oriental, na África do Sul, no Afeganistão, na Índia, no Sri Lanka, nas Filipinas e na Indonésia, identificando esses *enclosures* ocorridos nos anos 1980 como o maior *enclosure* dos *commons* na história (MIDNIGHT NOTES COLLECTIVE, 1990).

Conforme as análises supracitadas, evidencia-se que os *enclosures* não são um fenômeno do passado. Governos, empresas, investidores e instituições internacionais protagonizam os *enclosures* contemporâneos, ao se apropriarem de milhares de acres de terras dos quais povos tradicionais vêm se utilizando há anos. No entanto, no lugar de muros de pedra e cercas, como se dava na Idade Média, os *enclosures* modernos advêm do comércio internacional e das leis de proteção à propriedade privada (BOLLIER, 2014).

Nesse sentido, tendo em vista o caráter contínuo dos processos de *enclosures* ao longo da história, Dardot e Laval (2017, p. 136), na leitura que fazem de David Harvey, afirmam que o autor entende a despossessão como uma forma permanente de acumulação do capital, bastante evidente na época do capitalismo financeiro, tendendo, inclusive, a tornar-se a forma principal dos novos cercamentos. A lógica da Acumulação via Despossessão:

[...] está em ação sempre que o capital não se contenta em reproduzir seu próprio funcionamento e, por pressão da concorrência e da corrida pela rentabilidade, tenta crescer e aumentar o controle sobre a natureza e a sociedade. (DARDOT; LAVAL, 2017, p. 136).

Assim, percebe-se que, após o seu nascimento, o capitalismo não se desligou da Acumulação Primitiva (ou originária), mas atualizou-a para a Acumulação por Despossessão (ou por espoliação).

Na visão de Lencioni (2012), podemos entender a acumulação no contexto pré-capitalista como *primitiva* e, também, como *originária*, pois seria “primitiva” no sentido de ter sido a primeira a existir e seria “originária”, no sentido de ter, a grosso modo, dado origem ao sistema capitalista<sup>58</sup>.

É por isso que, na contemporaneidade, não há que se falar em acumulação primitiva ou originária, mas em acumulação por despossessão. Não obstante sua modernidade e

---

ajuste estrutural foi apresentado como uma iniciativa que os países deveriam tomar para salvar suas economias da crise. Na realidade, como bem mostrou Joseph Stiglitz, os resultados dos planos de ajuste foram bastante destrutivos na maioria das vezes. As “terapias de choque” sufocaram o crescimento com taxas de juro muito elevadas, arruinaram a produção local expondo-a sem cautela à concorrência dos países desenvolvidos, muitas vezes agravaram a desigualdade e aumentaram a pobreza, reforçaram a instabilidade econômica e social e submeteram essas economias ‘abertas’ à volatilidade dos movimentos de capitais”.

<sup>58</sup> É por isso que, no bojo do contexto neoliberal, a acumulação já não é mais originária nem primitiva. Mas para Lencioni (2012), dados os seus modos frequentemente violentos e brutais, a acumulação por espoliação contemporânea seria, sim, “primitiva”.

complexidade, a era do capital financeiro manteve, junto com a *reprodução por exploração*, também a *acumulação primitiva via espoliação* (LEONCINI, 2012)<sup>59</sup>.

No âmbito do neoliberalismo, doutrina político-econômica vigente, em razão de suas características próprias, leva-se a cabo um tipo de acumulação por espoliação/despossessão bastante amplo, reunindo práticas novas e velhas das mais diversas. Nesse sentido, a espoliação apontada por Harvey engloba desde as clássicas desapropriações de terra – com anuência ou não da lei – até aquelas levadas a cabo no bojo do sistema financeiro. Bollier e Helfrich (2019, p. 79, tradução nossa) sintetizam a logística dos *enclosures* atuais da seguinte forma:

**Hoje em dia, os *enclosures* são geralmente conduzidos por investidores e corporações, muitas vezes em conluio com o Estado, para privatizar e mercantilizar todo tipo de riqueza compartilhada - terra, água, informação digital, obras criativas, conhecimento genético - despojando os COMMONERS no processo. ENCLOSURES** podem ser alcançados através de meios técnicos como gestão de direitos digitais e *paywalls*; meios políticos como privatização, tratados comerciais e financeirização; e meios sociais como a cultura de consumo, publicidade e a aculturação forçada de pessoas à cultura capitalista ocidental. *ENCLOSURE* é o oposto de *COMMONING* na medida em que separa o que os *commons* conectam: o povo e a terra, você e eu, as gerações presentes e futuras, as infraestruturas técnicas e sua governança, os governantes e os governados, as terras selvagens e os povos que as administram há gerações.<sup>60</sup>

Segundo Harvey (2014, p. 123), são alguns mecanismos “inteiramente novos de acumulação por espoliação”, que sinalizam uma nova onda de acumulação: o patenteamento e licenciamento de material genético; a biopirataria; a “destruição dos recursos ambientais globais”; a privatização de bens públicos e a mercantilização de patrimônios culturais, históricos e da criatividade intelectual.<sup>61</sup> Também para Bollier (2014, p. 52), a gama de *enclosures* contemporâneos é bastante vasta:

<sup>59</sup> Esses dois processos são diferentes. Conforme esclarece Lencioni (2012, s.p.), a *reprodução do capital por exploração* acontece quando “a dinâmica econômica é produtora de mais valor originário do trabalho, que tem como base, como princípio da produção, um capital já constituído”. Ou seja, essa via de acumulação de capital se dá sobre um capital preexistente, geralmente pela exploração da mão de obra assalariada. Já a acumulação primitiva se dá não por *espoliação*, não por *exploração*. A acumulação por espoliação produz um novo capital, enquanto a reprodução do capital “parte de um capital já constituído e o incrementa ainda mais, por meio da agregação de valor procedentes do processo de exploração do trabalho” (LEONCINI, 2012. s.p.).

<sup>60</sup> No original: “Today enclosures are generally driven by investors and corporations, often in collusion with the nation-state, to privatize and commodify all sorts of shared wealth — land, water, digital information, creative works, genetic knowledge — dispossessing COMMONERS in the process. ENCLOSURES can be achieved through technical means such as digital rights management and paywalls; political means such as privatization, trade treaties, and financialization; and social means such as consumer culture, advertising, and the forced acculturation of people to Western capitalist culture. ENCLOSURE is the opposite of COMMONING in that it separates what commoning otherwise connects: people and land, you and me, present and future generations, technical infrastructures and their governance, rulers and the ruled, wilderness lands and the people who have stewarded them for generations.” (BOLLIER; HELFRICH, 2019, p. 79)

<sup>61</sup> Segundo Dardot e Laval (2017), é justamente por essa ampliação do leque de dimensões da vida subordinadas pela lógica liberal (nisso inclusos os comuns ambientais), que também as lutas contra essa lógica (nisso inclusos os movimentos ambientalistas) se diversificam e se capilarizam pelas mais diversas dimensões das existências

Eles [os *enclosures*] se estendem do global (a atmosfera, os oceanos, o espaço exterior) ao regional (aquíferos subterrâneos, pesca, florestas) e ao local (comidas nativas, tradições regionais, negócios independentes). *Enclosures* incluem seres vivos (linhas celulares, genes, mamíferos geneticamente modificados) e infinitesimalmente pequenos (microrganismos, substitutos sintéticos para nano-matéria). (BOLLIER, 2014, p. 52, tradução nossa).<sup>62</sup>

Ressalta-se que o neoliberalismo – origem dessas novas dinâmicas de acumulação por espoliação – se trata de doutrina político-econômica que, ao fim da década de 1970, surge como uma via para “salvar” o sistema capitalista em um momento em que suas fraturas já não mais podiam ser contornadas sem uma mudança radical de paradigma (DARDOT; LAVAL, 2017)<sup>63</sup>. Assim, o estabelecimento da doutrina neoliberal coincide temporalmente como a nova onda de *enclosures* (*New Enclosures*) identificadas pelo *Midnight Notes Collective* (1990).

Nessa nova fase do capitalismo – já transmutado em neoliberalismo – o alcance das espoliações é imensamente maior. Já com o Estado como parceiro, essa renovada doutrina político-econômica avança com mais avidez sobre tudo aquilo que fora uma vez tido em comum. Conforme sintetiza Harvey:

Como a privatização e a liberalização do mercado foram o mantra do movimento neoliberal, **o resultado foi transformar em objetivo das políticas do Estado a “expropriação das terras comuns”**. Ativos de propriedade do Estado ou destinados ao uso partilhado da população em geral foram entregues ao mercado para que o capital sobreacumulado pudesse investir neles, valorizá-los e especular com eles. (HARVEY, 2014, p. 131, grifo nosso).

Sobre o alcance da espoliação neoliberal, Dardot e Laval (2017, p. 144) entendem que, para além de uma acumulação por despossessão, o neoliberalismo favorece uma “acumulação por *subordinação*” estendida “a todos os elementos da vida da população: consumo, transporte, lazer, educação, saúde, uso dos espaços e do tempo, reprodução social e cultural e, por fim, as subjetividades”. Nesse sentido:

Para além da apropriação de terras, bens e recursos ambientais considerados de uso comum, e dos clássicos meios materiais de produção, a expropriação arbitrária contemporânea se estabelece sobre as relações pessoais, os afetos, as formas de produção de conhecimento e de saberes compartilhadas, as ideias, imagens e

---

material e subjetiva. Nesse sentido: “O movimento dos ‘comuns’ é uma resposta a um dos aspectos mais relevantes do neoliberalismo: a ‘pilhagem’ realizada pelo Estado e pelos oligopólios privados daquilo que até então era domínio público, do Estado social, ou estava sob controle das comunidades locais” (DARDOT; LAVAL, 2017, p. 104).

<sup>62</sup> No original “They extend from the global (the atmosphere, the oceans, outer space) to the regional (groundwater aquifers, fisheries, forests) to the local (native foods, hometown traditions, independent business). Enclosures include living things (cell lines, genes, genetically engineered mammals) and infinitesimally small things (micro-organisms, synthetic substitutes for nano-matter)” (BOLLIER, 2014, p. 52).

<sup>63</sup> Ideias neoliberais já começam a aparecer no final dos anos 1930 (notadamente no colóquio de Walter Lippmann, em 1938), mas só recebem atenção significativa na década de 1970, após a crise generalizada de sobreacumulação do capital (HARVEY, 2014, p. 130). O neoliberalismo teve como expoentes pensadores como Friedrich von Hayek, Ludwig von Mises e Milton Friedman (HARVEY, 2014). No campo político, com suas políticas de austeridade, foram essenciais para a consolidação do novo sistema Margaret Thatcher, no Reino Unido, e Ronald Reagan, nos EUA (HARVEY, 2014, p. 130).

linguagens, com participação, mas para além da mediação do Estado nacional. (BERNARDES, 2017, p. 107).

Nos cercamentos contemporâneos, todo o ambiente humano é afetado. Assim:

Bens de primeira necessidade, como alimentos ou medicamentos, são governados cada vez mais estritamente pela lógica mercantil imposta pelos oligopólios mundiais; cidades, ruas, praças e transportes públicos são transformados em espaços de comércio e publicidade; o acesso às instituições culturais, aos equipamentos esportivos e aos locais de lazer e descanso torna-se cada vez mais difícil em vista das tarifas cada vez mais elevadas que são cobradas dos usuários-clientes; os serviços públicos, desde hospitais até escolas, passando por penitenciárias, são construídos e cogeridos por empresas privadas; as instituições públicas de pesquisa e as universidades são “dirigidas” com objetivos de rentabilidade; *florestas, mares, rios, subsolo são submetidos a uma exploração industrial cada vez mais intensiva*; e todo o patrimônio cultural pertencente ao “domínio público” é instado a tornar-se um “capital”. (DARDOT; LAVAL, 2017, p. 109, grifo nosso).

Para Harvey (2014), o problema fundamental do capitalismo, mais especificamente do neoliberalismo, é a *sobreacumulação*. A sobreacumulação é, basicamente, “a falta de oportunidades de investimentos lucrativos”, ou seja, ocorre quando excedentes de capital “estão ociosos sem ter em vista escoadouros lucrativos” (HARVEY, 2014, p. 116, 124).

Harvey (2014, p. 124) entende que a acumulação por espoliação é exatamente o tipo de “solução” que o capital sobreacumulado procura, sobretudo após a dificuldade crônica de sobreacumulação que o sistema capitalista vem sofrendo desde 1973. Para que esse processo pudesse ser levado a cabo, foram fundamentais a criação de um sistema financeiro internacional e o aprofundamento do paradigma capitalista pela teoria neoliberal. Assim explica Harvey (2014, p. 129, grifo nosso):

**A acumulação por espoliação se tornou cada vez mais acentuada a partir de 1973, em parte pela compensação pelos problemas crônicos de sobreacumulação que surgiram no âmbito da reprodução expandida.** O principal veículo dessa mudança foi a financialização e a orquestração em larga medida sob direção dos Estados Unidos, de um sistema financeiro internacional capaz de desencadear de vez em quando surtos de brandos a violentos de desvalorização e de acumulação por espoliação em certos setores ou mesmo em territórios inteiros.

Uma das formas de concorrer para a acumulação por espoliação e, assim, dar vazão à sobreacumulação é a criação de crises. Harvey (2014, p. 125) explica que, como o capitalismo passa por dificuldades crônicas de sobreacumulação desde 1973, o que lhe resta é a “privatização de tudo” ou então, por meio de uma crise, ensejar a “desvalorização dos ativos de capital e da força de trabalho existentes”. Nesse sentido, “pode-se impor pela força externa crises limitadas a um setor, a um território ou todo um complexo territorial de atividade capitalista”, criando-se periodicamente estoque de ativos desvalorizados.

A lógica de tudo isso reside no fato de que essa desvalorização levará, em último caso, a mais acumulação por espoliação. Explica-se: “as crises financeiras sempre causam transferências de propriedade e de poder a quem mantém intactos seus ativos e tem condições de criar crédito” (WADE; VERENOSO *apud* HARVEY, 2014, p. 125).

O que se pretende evidenciar sublinhando essa faceta do processo é que os modos de acumulação por espoliação, inclusive dos comuns naturais, variam dos mais brutais aos mais sofisticados, como é o caso da criação de crises financeiras pensadas de antemão pelo sistema financeiro.

Sublinha-se que essas manipulações e manobras do sistema financeiro não poderiam ter o mesmo calibre e alcance, não fosse “o surgimento de uma abordagem radicalmente distinta da maneira como o poder do Estado, sempre ele um agente da acumulação por espoliação, devia se desenvolver” (HARVEY, p. 129). Ou seja, elas só podem ocorrer da maneira como ocorrem em um contexto neoliberal. Daí decorre o nascimento do neoliberalismo – e das privatizações – enquanto diretrizes governamentais e políticas de Estado.

Dardot e Laval (2017) entendem o período pós-queda do muro de Berlim (que marcou a dissolução dos países comunistas e sua subsequente transição para o capitalismo) como um marco singular desse processo de privatizações neoliberais. Esses países eram uma imensa fonte de recursos a serem acumulados “primitivamente”. Tratava-se de uma verdadeira injeção no mercado de um sem número de novos ativos, encabeçada, nos anos 1980 e 1990, pelo próprio Estado. Nesse sentido:

A imensa transferência de bens e capitais do Estado para o setor privado, em que consistiram as “terapias de choque” e as “transições para a economia de mercado” dos antigos países comunistas a partir do fim dos 1980 e durante os anos 1990, foi um dos aspectos mais marcantes dessa grande apropriação. (DARDOT; LAVAL, 2017, p. 104).

Além disso, não se pode deixar de pontuar o papel das grandes empresas em toda essa dinâmica, posto que esses novos cercamentos foram levados a cabo preponderantemente por esses entes em conjunto com os governos<sup>64</sup>:

Esse movimento geral de “cercamento” seria comandado pelas grandes empresas, com o apoio dos governos submissos à lógica do mercado. A mercadorização (*commodification*), o peso cada vez maior das grandes empresas (*corporization*) e a

<sup>64</sup> No contexto neoliberal, também as empresas sofreram alterações, tanto em seu modo de atuação exterior, como em suas políticas de governança interna. Em “A Nova Razão do Mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal”, Dardot e Laval (2016) destrincham detalhadamente os desdobramentos diversos dessa transição para o capitalismo financeiro. É em função dessa financeirização das empresas que seus objetivos todos passam a ser traçados a partir dos índices da bolsa, ou seja daquilo que possa garantir o máximo lucro aos acionistas (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 200). Assim: “Elas [as empresas] desenvolverão todos os tipos de meios para aumentar a ‘criação de valor financeiro’: fusões-aquisições, recentralização do foco do negócio, terceirização de certos segmentos da produção, redução do tamanho das empresas” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 200).

pressão da lógica proprietária (*propertization*) vão de par e não conhecem limites políticos e morais. (DARDOT; LAVAL, 2017, p. 104).

Nesse sentido, Harvey denuncia o caráter global e predatório das políticas neoliberais de austeridade e suas consequências:

Os violentos ataques neoliberais aos direitos e ao poder do trabalho organizado que, do Chile à Grã-Bretanha, começaram na década de 1970, agora estão sendo aumentados por um plano draconiano de austeridade global que, da Califórnia à Grécia, acarreta, para a grande massa da população, perdas nos valores, direitos e ativos, juntamente com a absorção predatória de populações que até agora estavam à margem da dinâmica do capitalismo (HARVEY, 2011, p. 106, tradução nossa).<sup>65</sup>

Portanto, no contexto neoliberal, a acumulação primitiva identificada por Marx pode ser entendida como Acumulação por Despossessão/Espoliação e tem caráter mais abrangente e aprofundando, sendo condição essencial para a manutenção do paradigma econômico vigente. Essas práticas englobam desde a espoliação dos comuns naturais até as políticas de austeridades, passando pela supressão de direitos sociais, pela privatização de espaços públicos e pela atomização e individualização extrema da subjetividade humana, tendo essa última como consequência a perda do senso de coletividade e o enfraquecimentos dos laços sociais (a partir dos quais poderia se originar a resistência a esse processo).

#### 2.2.2.1 *Global Land Grab*

Seguindo a mesma linha dos processos acima esboçados, deve-se destacar o fenômeno, mais recente, identificado na literatura como “*Global Land Grab*”. Trata-se de uma tendência mundial observada desde 2008, que consiste no aumento dos cercamentos de terras no mundo, mormente na África (MOUSSEAU, 2019). Na visão de Dardot e Laval (2017, p. 107): “Trata-se de uma prática de açambarcamento das terras aráveis dos países do Sul – África Subsaariana, Indonésia, Filipinas, Brasil, Argentina, Uruguai etc. por aquisição e, sobretudo, locação a longo prazo (22 a 99 anos)”.

Estima-se que, no bojo dessa leva de *enclosures*, tenham sido negociados, apenas no período de 2008 a 2009, 56 milhões de hectares de terras (em contraste com a média de 4 milhões de hectares anualmente negociados, antes de 2008) ao redor do mundo, potencialmente destinadas à agricultura de larga escala, sendo 70% delas na África (WORLD BANK, 2011).

---

<sup>65</sup> No original: The violent neoliberal attacks on the rights and power of organized labor that, from Chile to Britain, began in the 1970s are now being augmented by a draconian global austerity plan that, from California to Greece, entails losses in asset values, rights, and entitlements for the mass of the population, coupled with the predatory absorption of hitherto marginalized populations into capitalism’s dynamics (HARVEY, 2011, p. 106).

Mousseau (2019) esclarece que, após 2008, a intensificação do *Global Land Grab* (notadamente para fins de monoculturas de larga escala de biocombustíveis) teria se dado em razão das crises financeira e alimentar que acometeram a economia global naquele período, bem como em razão do aumento dos preços das *commodities*.

Em suma, a aquisição de vastas quantidades de terra em regiões pouco populosas da África, da Ásia e da América do Sul, onde prepondera a agricultura familiar de subsistência, é vista como uma oportunidade de negócios (MOUSSEAU, 2019). Essa tendência ignora conscientemente o fato de que, atualmente, 3.1 bilhões de pessoas no mundo dependam diretamente da terra para sua sobrevivência (MOUSSEAU, 2019, p. 5).

O *Global Land Grab* se destaca pela sua dimensão e pelos seus propagadores primários, notadamente o Banco Mundial e o FMI, que, por meio de seus relatórios sobre finanças e investimentos, incentivaram fortemente a prática (SIBERMBERG, 2018). Assim, se na segunda metade do séc. XX o Banco Mundial estimulou e mesmo colaborou para uma distribuição mais equitativa de terras, sendo, segundo White *et al.* (2012, p. 624), tradução nossa), “o principal proponente da dissolução de grandes *plantations* corporativas em favor de estratégias de desenvolvimento agrícola baseadas nos pequenos produtores”, atualmente ocorre o exato oposto.<sup>66</sup> Isso porque que:

[...] governos e organizações internacionais de desenvolvimento apoiam a aquisição de grandes extensões de terra por grandes corporações, estrangeiras e domésticas - geralmente na forma de concessões ou arrendamentos de longo prazo, em vez de compra definitiva - em nome do desenvolvimento (WHITE *et al.*, 2012, p. 624, tradução nossa).<sup>67</sup>

Nesse sentido, Mousseau (2019) argumenta que, durante anos, o Banco Mundial vem contribuindo ativamente nos processos de cercamento de terra, por meio de diversos mecanismos, tais como mecanismos de assistência técnica, reformas regulatórias que visam atrair o investimento estrangeiro privado, ajuda condicionada, dentre outros.

Segundo White *et al.* (2012), embora a retórica propagada pelo Banco Mundial constantemente inclua ressalvas sobre fomentar o apoio aos pequenos proprietários de terra, na prática, a instituição é bastante limitada nessa missão, já que, em verdade, ela age no sentido de *promover e facilitar* esses investimentos.

<sup>66</sup> No original: “major proponent of the breakup of large corporate plantations in favour of small farmer based agricultural development strategies” (WHITE *et al.*, 2012, p. 624).

<sup>67</sup> No original: governments and international development organizations support the acquisition of great expanses of land by large corporations, both foreign and domestic – usually in the form of long-term concessions or leases rather than outright purchase – in the name of development. (WHITE *et al.*, 2012, p. 624).

A aquisição dessas terras tem duas *finalidades principais*: o estabelecimento de monoculturas de *commodities* em larga escala e a mera especulação (SIBERMBERG, 2018). Embora na análise de Hall (2011 *apud* WHITE *et al.*, 2011, p. 634, grifo nosso, tradução nossa) não sejam apenas dois, mas 5 os modelos de possíveis cenários após a aquisição da terra:

O primeiro é um “**modelo de extração**” que envolve a simples extração de recursos, um modelo que, como a mineração, é insustentável a longo prazo (Mackenzie 2006, 2009). O segundo é um **modelo de enclave** que envolve a aquisição total de terras e recursos relacionados (talvez deslocando outros) e a construção de infraestrutura relacionada, em parte para fornecer insumos e processar a produção de uma empresa, mas também para fornecer a infraestrutura social e física necessária para as operações comerciais (Kydd e Christiansen 1982, Loewenson 1992). Essas “economias de enclave” (Ferguson 2006) estão mal integradas à sociedade e à economia ao seu redor, mas esse isolamento pode atuar para concentrar o investimento e o apoio em áreas ou zonas “especiais”, com a ideia de que nessas áreas o crescimento será prejudicado. O terceiro é um **modelo do tipo colonizador** que envolve a introdução de operadores comerciais que ocupam um bloco ou área, como no caso de agricultores do Zimbábue na Nigéria ou Moçambique (Ariyo e Mortimore 2011, Hammar 2010). Esse modelo é velho conhecido das antigas colônias, onde os agricultores europeus foram alocados em terras como parte da ocupação colonial. O quarto é um “**modelo de produtor externo**” que envolve a criação de instalações de processamento (geralmente com uma propriedade de ‘núcleo’ operada comercialmente), através da qual os pequenos produtores sob contrato são incorporados às cadeias de valor (Porter e Phillips Howard 1997, Amanor 2008). O quinto e último é um **modelo de comercialização *in situ***, no qual pequenos produtores e outros usuários da terra são incorporados às cadeias de valor comerciais na ausência de qualquer propriedade central ou, às vezes, de qualquer instalação de processamento. (Chaln 2004, Amanor-Wilks 2009).<sup>68</sup>

Dentre todos esses cenários possíveis, na visão de White *et al.* (2012, p. 621, tradução nossa), o objetivo principal da maioria dos *land grabs* ainda seria “estabelecer a produção agrícola (ou outras formas de extração, como mineração) em grande escala, e garantir o acesso aos seus produtos”.<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> No original: First is an **extraction model** which involves the simple stripping of resources, a model that, like mining, is unsustainable in the long-term (Mackenzie 2006, 2009). Second is an **enclave model** involving outright takeover of land and related resources (perhaps displacing others) and the construction of related infrastructure, partly to provide inputs to and process output of a commercial enterprise, but also to provide the social and physical infrastructure required for commercial operations (Kydd and Christiansen 1982, Loewenson 1992). Such “enclave economies” (Ferguson 2006) are poorly integrated into their surrounding society and economy, but such isolation may act to focus investment and support in particular ‘special’ areas or zones with the idea being that in such areas growth will take off. Third is a **colonist model** involving the introduction of commercial operators who take over a block or area, as in the case of Zimbabwean farmers in Nigeria or Mozambique (Ariyo and Mortimore 2011, Hammar 2010). Such a model is familiar to the former settler colonies, where European farmers were allocated land as part of colonial occupation. Fourth is an **outgrower model** involving the development of processing facilities (usually with a commercially operated ‘nucleus’ estate), through which small producers under contract are incorporated into value chains (Porter and Phillips Howard 1997, Amanor 2008). Fifth, and finally, is a **model of commercialization** *in situ*, in which small producers and other land users are incorporated into commercial value chains in the absence of any core estate or sometimes even any processing facility. (Chalfin 2004, Amanor-Wilks 2009) (HALL, 2011 *apud* WHITE *et al.*, 2011, p. 634, grifo nosso).

<sup>69</sup> No original: “to establish agricultural production (or other forms of extraction such as mining) on a large scale, and to guarantee access to its products” (WHITE *et al.*, 2012, p. 621).

White *et al.* (2012, p. 627-630), diferentemente de Mousseau (2019) (que associa o *land grab* principalmente à crise de 2008) identificaram 6 principais tendências que poderiam ter dado causa a esse salto na pilhagem ambiental na atualidade:

- a) antecipação global de uma possível insegurança alimentar;
- b) o medo advindo da volatilidade dos preços de combustíveis;
- c) novos imperativos e mecanismos ambientais que levam ao “*green grabbing*”;
- d) o estabelecimento de extensos “corredores” de infraestrutura e Zonas Econômicas Especiais;
- e) a criação de novos instrumentos financeiros que reduzem o risco das operações financeiras;
- f) a emergência de normas, regulações e incentivos por parte da comunidade internacional consagrados pelos marcos legais internacionais e facilitados pelos programas de ajuda e empréstimos dos programas multilaterais das Nações Unidas.

Em primeiro lugar, a *antecipação global de uma possível insegurança alimentar* fomentou o investimento corporativo no cultivo de alimentos (seja para a alimentação humana, sejam para a pecuária industrial). Nesse sentido, White *et al.* (2012, p. 627, tradução nossa) esclarecem que:

O volume em expansão e a mudança na dieta das grandes economias em rápido crescimento, como China e Índia, provocaram grandes mudanças em relação às quantidades, ao tipo e a como são produzidas as culturas alimentícias produzidas. A “carnificação” das dietas (Weis 2010) tem um impacto profundo no complexo alimentar (soja, milho e outros), com consequências diretas para o uso da terra. Uma parte significativa dos acordos de terra na América Latina tem sido para a expansão da soja.<sup>70</sup>

Em segundo lugar, a volatilidade dos preços de combustíveis fez com que houvesse um medo generalizado da perda da soberania energética. Isso fez com que os holofotes se voltassem para os biocombustíveis, que além de serem uma alternativa aos combustíveis fósseis, representam um novo nicho de atividade e rentabilidade para o setor agrícola industrial (WHITE *et al.*, 2012). Algumas das empresas profundamente envolvidas nessa “*feed-fuel alliance*”, mais especificamente na “aliança do óleo de palma”, são a Cargill (a maior empresa

---

<sup>70</sup>No original: The expanding volume and changing diet of fast growing large economies such as China and India has triggered major shifts in how much and what kind of food crops are produced, and how. The “meatification” of changing diets (Weis 2010) has profound impact on the feed complex (soya, corn, and so on) with has direct consequences for land use. A significant part of land deals in Latin America has been for soya expansion (WHITE *et al.*, 2012, p. 627).

privada do mundo) e a ADM-Kuck-Wilmas (a maior indústria manufatureira de biocombustíveis do mundo) (WHITE *et al.*, 2012).

Em terceiro lugar, o surgimento de novos mecanismos de proteção ambiental, que serão mais profundamente trabalhados no subtópico seguinte, também promovem, sob a bandeira da proteção ambiental, acumulação por meio de aquisições de terra, resultando no fenômeno do “*Green Land Grabbing*” (ou apropriação verde). White *et al.* (2012, p. 629, grifo nosso, tradução nossa), descreve essa conjuntura da seguinte maneira:

Novas organizações não-governamentais se formaram para negociar as regras complicadas, mas potencialmente lucrativas, dos programas de limite e comércio de carbono ou iniciativas de REDD - Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação. **Motivadas por essas oportunidades para combinar conservação com oportunidades de geração de renda, ONGs como o World Land Trust, Cool Earth e WildLands adquiriram, ao redor do globo, centenas de milhares de hectares da chamada terra "vazia" globalmente.**<sup>71</sup>

Em quarto lugar, o processo de *Global Land Grabbing* foi provavelmente acelerado pelo estabelecimento de Zonas Econômicas Especiais e “extensos corredores de infraestrutura”, cujo foco é justamente o investimento em infraestrutura, com o intuito de ligar fronteiras agrícolas a áreas metropolitanas e a mercados estrangeiros (WHITE *et al.*, 2012). Isso acaba levando à expropriação de terras “especialmente em áreas peri-urbanas, para os complexos industriais e comerciais, com a correspondente expansão urbana” (WHITE *et al.*, 2012, p. 629, tradução nossa).<sup>72</sup>

Essas infraestruturas são financiadas pelo Banco Mundial, pelo FMI, pelo Banco Interamericano para o Desenvolvimento da África, em conjunto com investidores, e se localizam principalmente na África, na Ásia e na América Latina, servindo como super rodovias que ajudarão a abrir, para o investimento estrangeiro privado, áreas ainda não exploradas do mundo - com vias à expansão do agronegócio e à extração de recursos naturais (WHITE *et al.*, 2012).

Em quinto lugar, White *et al.* (2012) elencam a criação de novos instrumentos financeiros destinados a reduzir os riscos das atividades financeiras, ao mesmo tempo em que

---

<sup>71</sup> No original: New non-governmental organizations have formed to negotiate the complicated but potentially lucrative rules of carbon cap and trade programs or REDD initiatives – Reducing Emissions from Deforestation and Degradation. **Motivated by these opportunities to match conservation with income generation opportunities, NGOs such as the World Land Trust, Cool Earth and the WildLands have purchased hundreds of thousands of hectares of so-called “empty” land globally.** (WHITE *et al.*, 2012, p. 629).

<sup>72</sup> No original: “especially in peri-urban areas, for the industrial and commercial complexes and the corresponding urban sprawl” (WHITE *et al.*, 2012, p. 629).

permitem que investidores estrangeiros tirem proveito da preocupação generalizada de que os alimentos estão acabando (WHITE *et al.*, 2012).

Por fim, White *et al.* (2012) destacam como fator preponderante para a ocorrência desses “*land deals*”, a emergência de normas, regulações e incentivos por parte da comunidade internacional. Nesse sentido, diversas organizações internacionais, desde as Nações Unidas até os bancos de desenvolvimento, estão gerando, ao mesmo tempo, a oferta e a demanda que alimentam a corrida global pela apropriação de recursos (WHITE *et al.*, 2012).

Ainda, White *et al.* (2012) destacam a inconsistência do Banco Mundial, no âmbito do qual coexistem o *discurso* de apoio ao pequeno produtor e o *estímulo ao investimento* para fins de agricultura industrial. Assim, o Banco Mundial, por meio do *International Finance Corporation*, concede financiamento para a negociação de terras em larga escala, enquanto por meio da Agência Multilateral de Garantia de Investimento (*Multilateral Investment Guarantee Agency*, MIGA), fornece seguro a tais investimentos (WHITE *et al.*, 2012).

O processo de *Global Land Grab* ficou mais evidente quando, em 2013, o Banco Mundial lançou o projeto *Enabling the Business of Agriculture – EBA* (em tradução livre: Permitindo os Negócios da Agricultura), encarregado de identificar entraves regulatórios que dificultam o acesso do setor privado às terras supramencionadas, bem como de recomendar reformas que removam esses entraves (MOUSSEAU, 2019, p. 6).

Em 2017, o EBA avaliou mais de 38 países, indicando o potencial valor econômico de terras públicas e propondo reformas jurídicas para que essas terras pudessem ser privatizadas, de preferência via leilões públicos (MOUSSEAU, 2019). Em 2019, foram 101 países avaliados (WORLD BANK GROUP, 2019).

O EBA é um projeto que ilustra mais robustamente a tendência do Banco Mundial de fomentar o avanço da agricultura industrial sobre terras que ainda não se encontravam abarcadas pelo capital, embora essa tendência já pudesse ser observadas em relatórios anteriores ao lançamento do EBA, tais como o “*Rising Global Interest in Farmland: can it yield sustainable and equitable benefits?*”, de 2011.

Nesse relatório de 2011, o Banco Mundial sustenta que “Muitos países têm terras adequadas e disponíveis que não são cultivadas ou produzem muito abaixo do seu potencial” (WORLD BANK, 2011, xiii, tradução nossa) e ainda afirma que *mais investimentos* na agricultura são necessários, como uma forma de reduzir a pobreza, aumentar o crescimento econômico e promover a sustentabilidade ambiental.<sup>73</sup>

---

<sup>73</sup> No original; “Many countries have suitable land available that is either not cultivated or produces well below its potential” (WORLD BANK, 2011, xiii).

Ademais, ao mesmo tempo em que se considera que “Uma das maiores prioridades de desenvolvimento do mundo deve ser a melhoria da produtividade agrícola dos pequenos agricultores” (em um claro exemplo de seu *discurso* em prol do pequeno produtor, ao qual já fizemos menção), esse relatório do Banco Mundial também pretende conciliar a agricultura industrial e o desenvolvimento do pequeno, alegando que ela pode ser um instrumento importante nesse processo. Desse modo, segundo o Banco Mundial: Quando bem feita, a agricultura em larga escala pode ser uma das muitas ferramentas para promover o desenvolvimento agrícola e rural sustentável, apoiando diretamente os pequenos agricultores, por exemplo, por meio de programas de subcontratação” (WORLD BANK, 2011, p. xiii, tradução nossa).<sup>74</sup>

A justificação para essa privatização em escala global seria a promoção de “boas práticas”, garantindo a proteção do direito à propriedade e à liberdade, além da promoção da equidade de acesso à terra. A ideia, então, é formalizar os direitos de propriedade, facilitar o processo de venda e arrendamento de terra para uso comercial, além de alavancar a venda sistemática de terras públicas por meio de leilões (MOUSSEAU, 2019, p. 3). White *et al.* (2012) aduzem que, embora esses relatórios antevejam toda sorte de benefícios para as populações locais, eles são inconsistentes:

Aumentar o investimento de capital, melhorar a infraestrutura, facilitar o acesso a novas tecnologias e criar empregos rurais são facetas potencialmente positivas dos acordos de terra. Então, por que, apesar de teoricamente serem potencialmente positivos, os acordos comerciais de terras em larga escala resultam tantas vezes em consequências negativas, não apenas para aqueles afetados imediatamente, mas também para a economia em geral?

[...]

Primeiro, as medidas de 'potencial produtivo' sob as 'melhores práticas' fornecem uma imagem enganosa do que é possível nessas áreas, com infraestrutura deficiente, suprimento limitado de insumos e conexões inadequadas com o mercado. As lacunas de rendimento resultantes são, portanto, amplamente infladas, dando expectativas irrealistas de potencial. Em segundo lugar, o que pode parecer "disponível" pode de fato estar sendo usado para uma série de atividades de subsistência, como produção agrícola em pequena escala, o pastoreio e até mesmo a agricultura itinerante (WHITE *et al.*, 2011, p. 632-633, tradução nossa)<sup>75</sup>.

<sup>74</sup> No original: “One of the highest development priorities in the world must be to improve smallholder agricultural productivity [...] When done right, larger-scale farming systems can also have a place as one of many tools to promote sustainable agricultural and rural development, and can directly support smallholder productivity, for example, through outgrower programs” (WORLD BANK, 2011, p. xiii)

<sup>75</sup> No original: Boosting capital investment, improving infrastructure, facilitating access to new technologies and providing much-needed rural employment are all facets of land deals that are potentially positive. Then why, despite the theoretical potentials, do large-scale commercial land deals so often result in negative consequences, not only for those immediately affected, but also for the wider economy? [...] First, measures of ‘potential production’ under ‘best practices’ give a misleading picture of what is possible in such areas, with poor infrastructure, limited input supplies and inadequate market connections. The yield gaps resulting are therefore wildly inflated, giving unrealistic expectations of potential. Second, what may appear ‘available’ may in fact be

Para Mousseau (2019), o processo almeja fazer da terra um “ativo transferível”, encorajando o seu uso como garantia para a concessão de crédito. O grande problema de tudo isso resta no fato de que os alvos primordiais dessas privatizações são as terras utilizadas por comunidades tradicionais que praticam atividades como a agricultura familiar – que é responsável por 80% da produção global de *alimentos* (MOUSSEAU, 2019).

Essas pessoas, em sua imensa maioria, não possuem os títulos das terras que utilizam de forma comunal (essas terras somam 65% das terras do mundo), de modo que, formalmente, essas terras pertencem aos Estados (MOUSSEAU, 2019).

Mousseau (2019) esclarece que essas terras vêm, desde os tempos coloniais, sendo reclamadas pelos Estados, que, após a sua independência, adotaram sistemas legais que lhes garantia a propriedade das referidas terras, cujo uso comum poderia continuar sendo feito pelas comunidades tradicionais.

Ou seja, as terras, em sua maioria, são estatais e podem ser reclamadas pelo Estado sob a justificativa do interesse público. O Banco Mundial, por meio do EBA, insiste (e muitas vezes exige enquanto condição para investimentos) que os Estados regularizem a situação jurídica dessas terras, sob o argumento de que isso permitirá que os agricultores familiares consigam empréstimos, se modernizem e, se quiserem, vendam suas terras (MOUSSEAU, 2019).

No entanto, uma vez que a imensa maioria dessas pessoas tem apenas a posse costumeira da terra, ou seja, juridicamente não podem reclamá-las, a “regularização da situação” dessas áreas resulta em uma desapropriação em massa de camponeses, ou na venda forçada a preço módicos das terras comuns (BOLLIER, 2014; MOUSSEAU, 2019). Nesse mesmo sentido, White *et al.* (2012, p. 638, tradução nossa) sintetizam a situação:

Grandes acordos de terra ocorrem com mais frequência onde as pessoas não têm direitos formais à terra, mas também ocorrem em toda a gama de regimes de direitos de propriedade [...]. Isso implica que garantir os direitos à terra por meio de títulos formais privados não é garantia contra a apropriação de terras, como presume-se algumas vezes.<sup>76</sup>

Ainda, Mousseau (2019, p. 18) destaca o caráter cínico das recomendações do Banco Mundial, que, segundo autor, entre as mensagens politicamente corretas sobre a necessidade de

---

being used for a range of livelihood activities, from small scale farm production to pastoralism to shifting cultivation (WHITE *et al.*, 2011, p. 632-633).

<sup>76</sup> No original: Large land deals most frequently occur where people do not have formal land rights, but they also occur across the whole range of property rights regimes [...]. This implies that securing land rights through formal private land title is no guarantee against land grabbing as is sometimes casually assumed. (WHITE *et al.*, 2012, p. 638)

dar suporte aos pequenos produtores e a promoção, na prática, da agricultura industrial em larga escala. Esse cinismo fica evidente na afirmação por parte do EBA de que a regularização da terra seria uma forma de proteger o direito de propriedade dos agricultores contra invasores, quando, na verdade, com a implementação dessa regulação, são os próprios agricultores que se convertem em invasores das terras que há gerações vêm utilizando<sup>77</sup>.

Assim, percebe-se que o objetivo último de políticas como a supramencionada é, na verdade, o cercamento de áreas que até então escapavam à lógica do capital, transformando-as em títulos de crédito negociáveis e, por meio da acumulação por espoliação, injetar mais capital no sistema.

Segundo Mousseau (2019, p. 8), esse objetivo fica bastante evidente quando se observa que o Banco Mundial adverte os governos a formalizarem os direitos de propriedade em áreas com grande potencial agrícola, deixando apenas as áreas com baixo potencial agrícola para continuarem a ser utilizadas de forma comunal.

Além de não contribuir para a superação da pobreza e das desigualdades sociais (muito pelo contrário, as agrava), a introdução em larga escala da agricultura industrial em substituição à agricultura familiar é um processo que leva à degradação ambiental massiva, à perda da biodiversidade, à perda da biodiversidade e ao agravamento do aquecimento global (MOUSSEAU, 2019).

Para ilustrar a inefetividade de tais políticas, dentre outros exemplos, Mousseau (2019) traz à baila um caso ocorrido no Brasil, no estado do Piauí, no qual o Banco Mundial financiou um programa de titulação de terras, alegando que a titulação individual das terras facilitaria o acesso a créditos para diversos produtores rurais. A promessa era, de uma só vez, promover investimentos e o crescimento da região, acabando com a pobreza (MOUSSEAU, 2019).

No entanto, em vez dos benefícios prometidos, as ações do EBA levadas a cabo no estado do Piauí levaram à privatização de 4 milhões de hectares de terra, por meio da expulsão de 11.000 fazendeiros (ACTIONAID *apud* MOUSSEAU, 2019, p. 8). Essas terras foram, então, destinadas à especulação ou à monocultura de soja, sendo o fracasso da empreitada (ou sucesso,

---

<sup>77</sup> Se torna ainda mais difícil dar crédito às boas intenções do EBA em insistir na abertura dos mercados nacionais e na privatização de terras públicas, quando Mousseau (2019, p. 17) nos atenta para o fato de que, dos 3 atuais doadores do EBA, ao menos um deles, a *Bill and Melinda Gates Foundaton*, também investe exatamente nas grandes companhias beneficiadas com as políticas aplicadas pelo EBA, tais como Monsanto, BASF, Coca Cola, PepsiCo, Unilever etc.

sob o ponto de vista dos investidores) tão evidente, que a Procuradoria Geral chegou, em 2017, a pedir a suspensão do programa (MOUSSEAU, 2019)<sup>78</sup>.

Nesse sentido, Dardot e Laval (2017), embora chamem a atenção para as similitudes entre o atual processo de *Global Land Grabbing* e os cercamentos das terras comunais medievais, destacam que as consequências negativas do *Global Land Grabbing* para a agricultura camponesa são demasiadamente mais extensas e profundas. Dardot e Laval (2017) enumeram as dimensões do processo:

O aumento do preço dos terrenos disponíveis, a interdição do acesso às antigas terras comuns, a posse das terras mais férteis, a escolha de produções destinadas à exportação, a propagação de organismos geneticamente modificados (OGMs), herbicidas e pesticidas acarretam, em todo o mundo, a expropriação e o êxodo dos camponeses para as favelas das megalópoles do Terceiro Mundo, bem como o aumento dos preços dos gêneros alimentícios para toda a população. (DARDOT; LAVAL, 2017, p. 108, grifo nosso).

Embora o Banco Mundial continue estimulando a prática, em uma “Nota de discussão” preparada em conjunto com a FAO (*The Food and Agriculture Organization of the United Nations*), a IFAD (*International Fund for Agricultural Development*) e a UNCTAD, há o reconhecimento de que:

[...] onde os direitos não são bem definidos, a governança é fraca ou os afetados não têm voz, há evidências de que esse investimento pode acarretar riscos consideráveis de diferentes tipos. Os riscos incluem o deslocamento das populações locais, minando ou negando os direitos existentes, aumento da corrupção, segurança alimentar reduzida, danos ambientais na área do projeto e além dela, perda de meios de subsistência ou oportunidade de acesso à terra pelos vulneráveis, privação nutricional, polarização social e instabilidade política [...] **Muitos investimentos que exigem acesso à terra, em grande escala, concentram-se em áreas que as pessoas de fora costumam considerar "vazias" ou "marginais". No entanto, é importante reconhecer que existem poucas áreas verdadeiramente "desocupadas" ou "não reivindicadas" e que frequentemente as terras classificadas como tais estão de fato sujeitas a direitos de uso, acesso e gerenciamento de longa data baseados em costumes. O não reconhecimento de tais direitos, inclusive os secundários, privará os habitantes locais dos principais recursos dos quais dependem sua riqueza e meios de subsistência.** (WORLD BANK et al., 2010, p. 01-02, grifo nosso, tradução nossa).<sup>79</sup>

<sup>78</sup> Ainda no âmbito do Brasil, Mousseau (2019, p. 12) considera que o atual presidente da república, Jair Bolsonaro, tem seguindo estritamente a cartilha do Banco Mundial – no sentido de monetizar ao máximo terras com potencial econômico. Para esse fim, o autor ressalta que a principal estratégia declarada de Bolsonaro é a abolição das terras indígenas, para dar lugar à agricultura industrial e ao extrativismo, promovendo, assim, uma real ameaça à existência de centenas de comunidades indígenas que habitam as áreas-alvo de suas ações (MOUSSEAU, 2019).

<sup>79</sup> No original: where rights are not well defined, governance is weak, or those affected lack voice, there is evidence that such investment can carry considerable risks of different types. Risks include displacement of local populations, undermining or negating of existing rights, increased corruption, reduced food security, environmental damage in the project area and beyond, loss of livelihoods or opportunity for land access by the vulnerable, nutritional deprivation, social polarization and political instability [...]. **Many investments requiring access to land on a large-scale focus on areas that outsiders have often considered to be “empty” or “marginal”. Yet it is important to recognize that there are few areas truly “unoccupied” or “unclaimed”, and that frequently land classified as such is in fact subject to long-standing rights of use, access and management based on custom. Failure to recognize such rights, including secondary ones, will deprive locals**

Foi em reconhecimento desses “efeitos colaterais” dos *land deals*, que o Banco Mundial, a FAO, a IFAD e a UNCTAD propuseram princípios que direcionassem os processos, iniciativa que culminou nos sete “Princípios para Investimentos Agrícolas Responsáveis” do Banco Mundial, estando entre tais princípios o respeito à terra ao direitos aos recursos, a sustentabilidade ambiental e social, além da consulta e participação das comunidades locais (WHITE *et al.*, 2012). No entanto, a adoção desses princípios, que *não são vinculantes*, em forma de “códigos de conduta” não faz face ao processo de *land grabbings*, nem tem efetividade. Para White et al (2012):

[...] A posição dos 'códigos de conduta' não questiona as causas profundas da apropriação de terras, aceita que a apropriação de terras é inevitável, assume que investimentos em larga escala beneficiam os pobres e que grandes fazendas beneficiam pequenas propriedades, que as empresas voluntariamente se auto regulam para promover a justiça social e ambiental, e que as aquisições de terra transparentes e participativas sejam melhores que as não transparentes e não participativas. (WHITE *et al.*, 2012, p. 637, tradução nossa).<sup>80</sup>

Vale mencionar o estudo desses processos de *land grab* realizado por Dell’Angelo *et al.* (2017). Os autores selecionaram 56 casos de LSLAs (*large-scale land acquisitions*, ou aquisições de terras em larga escala) dos últimos anos, a partir dos quais desenvolveram estudo meta-analítico e pluridimensional. Nesse estudo, identificaram que em 44 dos 56 casos analisados, as terras-alvo de LSLAs se tratavam de *commons* (DELL’ANGELO *et al.*, 2017, p. 04).

Os autores identificaram que o alvo principal dessas aquisições de terra em larga escala são terras de uso comum, que posteriormente serão objeto exclusivo de investidores, seja pela sua propriedade ou por regimes de concessão (DELL’ANGELO *et al.*, 2017).<sup>81</sup>

---

**of key resources on which their wealth and livelihoods depend.** (WORLD BANK *et al.*, 2010, p. 01-02, grifo nosso).

<sup>80</sup> [...] the ‘codes of conduct’ position does not question the root causes of land grabbing, accepts that land grabbing is inevitable, assumes that large-scale investments benefit the poor and that large farms benefit small farms, that corporations will voluntarily self-regulate to advance social and environmental justice, and that transparent and participatory land grabs are better than non-transparent and non-participatory ones. (WHITE *et al.*, 2012, p. 637).

<sup>81</sup> Na definição de *commons* dos autores estão abarcados os regimes de propriedade comunal, as terras públicas e as terras onde identificou-se a presença de pluralismo jurídico (DELL’ANGELO *et al.*, 2016). Ainda, para fins do estudo que realizam, Dell’Angelo *et al.* (2016) diferenciam os termos “*land grab*” e “*large-scale land acquisitions*, LSLAs”, pois acreditam que o termo LSLAs se refere apenas às aquisições de terra para fins de agricultura comercial, enquanto o termo “*land grab*” seria utilizado, também, para fazer referência às aquisições de terras para fins industriais ou de mineração. Ressaltamos que essa diferenciação não é corrente na literatura consultada e que, exatamente por esse motivo, os próprios autores não limitam a seleção de casos estudados a partir desses conceitos (DELL’ANGELO *et al.*, 2016). Portanto, também para fins deste estudo, ambos os termos serão utilizados de modo análogo

A partir dos casos selecionados, os autores avaliaram os sistemas de propriedade, os usos aos quais a terra era destinada e os sujeitos que dela faziam uso *antes* da LSLA. Já após a aquisição, Dell'Angelo et al. avaliaram o uso para o qual foi destinada a terra, os mecanismos usados na aquisição e se houve ou não facilitação do processo por parte dos governos (DELL'ANGELO *et al.*, 2017).

Como resultado, constataram que em 63% dos casos, a agricultura de pequena escala era o sistema de produção que se dava antes da aquisição das terras e, em 55% dos casos, existiam regimes de propriedade comum (DELL'ANGELO *et al.*, 2017, p. 4). Ainda, em 61% dos casos, aqueles afetados pelas LSLAs eram pequenos produtores, em 20% dos casos eram povos indígenas e em 16% eram pastores (DELL'ANGELO *et al.*, 2017, p. 04).

Em 61% dos casos, a terra adquirida foi destinada à produção de culturas alimentícias em larga escala, enquanto em 36% dos casos a terra foi destinada à produção de biocombustíveis. Ainda, houve pecuária extensiva em 9% e exploração madeireira em 5% (DELL'ANGELO *et al.*, 2017, p. 04).

Também foi constatado que empresas privadas estrangeiras foram responsáveis por 54% das aquisições, enquanto empresas privadas domésticas constituíram 29% desses compradores e *joint ventures* concomitantemente nacionais, e empresas estrangeiras constituíram 16% dos agentes desse processo (DELL'ANGELO *et al.*, 2017, p. 04).

Em relação aos mecanismos utilizados para a aquisição dessas terras, em 54% dos casos a terra foi arrendada pelo governo, em 29% houve “políticas governamentais de titulação mais amplas” e em 21% houve compra direta ou indireta. Já o apoio do governo a essas transições foi encontrado em 89% dos casos (DELL'ANGELO *et al.*, 2017, p. 04). Ressalta-se, ainda, que dessas terras arrendadas pelo governo, 70% (21 de 30) eram terras comunais.

Os autores também avaliaram a presença de *coerção* nos casos de *land grab* estudados, tendo registrado algum nível de coerção em pelo menos 82% deles. Desses 82%, houve *coerção por meio de conflitos violentos* em 23% dos casos, *coerção por meio de conflitos não violentos* em 25% dos casos e *coerção sem a manifestação de conflitos* em 34% dos casos, não havendo registros que permitissem a análise desse aspecto em 18% desses casos (DELL'ANGELO *et al.*, 2017, p. 04).

Sobre os dados encontrados a respeito da coerção, Dell'Angelo *et al.* (2017, p. 08, tradução nossa) concluem que:

As aquisições são geralmente caracterizadas por relações de poder desequilibradas, não sendo livres de conflitos. O grau de conflito varia de acordo com as diferentes formas de coerção, como quando os negócios são fechados sem o consentimento informado dos antigos usuários da terra, que são excluídos do processo de negociação e não são devidamente informados sobre as implicações dessas aquisições,

sendo por vezes despejados e forçados a deixar a terra, o que é frequentemente associado a casos de violência física.<sup>82</sup>

Sobre a capacidade de resistência dos *commons* em relação aos processos de aquisição de terras em larga escala, é possível inferir que, muito embora esses *commons* (enquanto arranjos institucionais estudados na seção 2.1.2) sejam considerados formatos bastante resilientes e eficientes para a resolução de problemas internos e para a preservação ambiental do recurso natural do qual dependem (como sustentou Ostrom), essa resiliência é perturbada quando as dificuldades são exógenas, ocasião em que esses *commons* se mostram bastante vulneráveis. Segundo Dell'Angelo *et al.* (2017, p. 08, tradução nossa):

O surgimento do fenômeno de tomada dos *commons* destaca um elemento importante para a teoria de *commons*: regimes de propriedade comum e sistemas de governança comum que administraram com sucesso recursos naturais [*common-pool resources*] podem ser prejudicados pela expansão dos LSLAs [...]. Embora essas instituições possam ser resilientes em relação a fatores endógenos, elas tornam-se vulneráveis a fatores exógenos, como a imposição de novos sistemas de produção e mudanças nas relações de poder [...]. Os usos, reivindicações e valores que usuários tradicionais, comunidades rurais e povos indígenas atribuem à terra e seus recursos geralmente contrastam com a commodificação associada à expansão dos LSLAs (Brondizio & Le Tourneau, 2016; Cotula, 2013; Cotula, 2013; Wily, 2011a, 2011b).<sup>83</sup>

Pretendeu-se com as explanações acima sustentar que o desenvolvimento do capital nunca deixou de ameaçar a existência dos comuns ambientais. Variam os atores principais e o momento histórico, mas o capital, principalmente após momentos de crise (como na sequência das crises de 1973 e de 2008), promove, com vias à sua manutenção e expansão, repetidos processos de *enclosures*.

Esses processos de Acumulação por Despossessão denunciados por Harvey (2014) possuem uma faceta duplamente nociva: de uma só vez destroem arranjos comunais de gestão da terra, separando comunidades tradicionais de seus meios de produção, e privatizam os

---

<sup>82</sup> No original: Acquisitions are generally characterized by imbalanced power relations, and they are not conflict free. The degree of conflict varies through different forms of coercion, such as when deals are closed without the informed consent of previous land users, who are excluded from the negotiation process, not adequately informed about the implications of these acquisitions, or evicted and forced off the land which is often associated with instances of physical violence (DELL'ANGELO *et al.*, 2017, p. 08).

<sup>83</sup> No original: The emergence of the commons-grabbing phenomenon highlights an element important for commons theory: common-property regimes and commons systems of governance that have successfully managed natural common-pool resources might be undermined by the expansion of LSLAs [...]. While these institutions can be resilient with respect to endogenous drivers, they become vulnerable to exogenous factors such as the imposition of new systems of production and associated transformations in power relations [...]. The uses, claims, and values that traditional users, rural communities and indigenous people attach to land and its resources are often in contrast with the commodification associated with expansion of LSLAs (Brondizio & Le Tourneau, 2016; Cotula, 2013; Wily, 2011a, 2011b) (DELL'ANGELO *et al.*, 2017, p. 08).

comuns ambientais para fins econômicos pouco ou nada sustentáveis (como para a produção em larga escala de *commodities*)

### 2.2.3 Economia Verde e *Green Grabbing*: novos cercamentos?

Neste momento, pretendemos expor a faceta *verde* da Acumulação por Espoliação, demonstrando como o capitalismo, (representado na figura das ETNs) utiliza a seu favor a necessidade de proteção ambiental para apropriar-se ainda mais dos Comuns Ambientais. Assim, sob a justificativa da proteção ambiental, o capitalismo subverte esse processo de proteção, abarcando-o nos limites do mercado e capitalizando-o. Ou seja, a necessidade de proteção dos comuns ambientais passa a ser mais um combustível da máquina neoliberal que avança sobre tudo e todos que ainda existiam sob uma outra lógica, que não a do capital. Conforme sublinharemos a seguir, isso se observa em praticamente todas as iniciativas que se alinham à ideia de *Economia Verde*, ou de seu paradigma antecessor, o *Desenvolvimento Sustentável*, chegando a ser designado na literatura pela expressão “*green grabbing*” (uma referência aos *land grabbings* que mencionamos em 2.2.1)

Conforme mencionado no item 2.1.1.1, não há um consenso perfeitamente delineado sobre o que são *os Global Commons*, mas é possível identificar convergências sobre esse conceito no Direito Internacional e nas instituições internacionais, em especial, naquelas dedicadas ao meio ambiental, tais como o *Global Environment Facility* (GEF) e a *International Union for the Conservation of Nature* (IUCN).

Essas instituições internacionais exaltam a necessidade de proteção aos *Global Commons*, no entanto, também defendem que essa proteção pode ser atingida por meio de mecanismos que estão em consonância com a lógica da *Economia Verde*. O GEF, por exemplo, embora aponte a necessidade urgente de mudanças substanciais na economia, na produção, no consumo e na matriz energética, defende que é possível realizar todas essas mudanças ao mesmo tempo em que se estimula o crescimento econômico, beneficiando investidores.

Essa conciliação de objetivos fica evidente, por exemplo, quando o GEF destaca as vantagens econômicas dos “negócios sustentáveis”, afirmando que “a busca de modelos de negócios sustentáveis e inclusivos poderia liberar oportunidades econômicas no valor de pelo menos US \$ 12 trilhões por ano até 2030 e gerar até 380 milhões de empregos” (GEF, 2019, tradução nossa).<sup>84</sup> Para Naoko Ishii, CEO do GEF, o problema não é o crescimento econômico

---

<sup>84</sup> No original: “pursuing sustainable and inclusive business models could unlock economic opportunities worth at least \$12 trillion a year by 2030 and generate up to 380 million Jobs” (GEF, 2019).

em si, mas o modo pelo qual procura-se crescer economicamente: “**Se feito direito, podemos transformar a tragédia dos bens comuns globais em uma oportunidade.** Proteger os bens comuns globais é o investimento mais sábio que pode ser feito. O GEF está pronto para agir como um catalisador para ajudar a fazer isso acontecer” (GEF, 2019, p. 1, destaque nosso, tradução nossa).<sup>85</sup>

Em relatório intitulado “*Saving the Global Commons*”, na seção na qual é introduzida a importância da preservação dos biomas e dos ecossistemas naturais, o GEF afirma que o seu novo programa (*Sustainable Forest Management Impact Program*) irá focar no combate à degradação, dentre outros biomas, da Amazônia. A solução para essa degradação, segundo o GEF (2019, p. 10, destaque nosso, tradução nossa), é “Mudar a trajetória futura de desenvolvimento, do esgotamento de recursos naturais e erosão da biodiversidade, para uma baseada na gestão do **capital natural** e em **paisagens produtivas**”. Ou seja, ao referir-se à Amazônia, o GEF embasa sua política no gerenciamento do capital natural e em terras produtivas.<sup>86</sup> Outro ponto no qual se insiste bastante são as parcerias público-privadas (PPP), por meio das quais se poderia dividir as responsabilidades pela proteção dos *Global Commons*.

Assim, percebe-se que o conceito de *Global Commons* apresentado por esses órgãos (que parecem, ao menos discursivamente, reconhecer a importância dos comuns naturais, os limites da natureza etc.) pressupõe que, em sua proteção, há diversas oportunidades de investimento, bastando que esses comuns sejam agora contabilizados como capital natural.

Logo, iniciativas como o GEF se encontram limitadas ao escopo do desenvolvimento sustentável, que vem sendo a principal base conceitual das políticas ambientais que tentam responder à atual crise ambiental (VIÑUALES, 2019, p. 3)<sup>87</sup>. De fato, o GEF nasceu na Rio 92, o berço da ideia de desenvolvimento sustentável – hoje repaginado e reformulado sob as vestes da *Green Economy*, ou Economia Verde (GEF, 2018; VIÑUALES, 2019, p. 4; MORENO, 2016, p. 263).

---

<sup>85</sup> **If done right, we can turn the tragedy of the global commons into an opportunity.** Safeguarding the global commons is the wisest investment that can be made. The GEF is ready to act as a catalyst to help make this happen. (GEF, 2019, p. 1, destaque nosso).

<sup>86</sup> No original: “to change the future development trajectory from natural resource depletion and biodiversity erosion, to one based on **natural capital** management and **productive landscapes**” (GEF, 2019, p. 10, destaque nosso).

<sup>87</sup> A economia verde é discursivamente mais eficiente. Segundo Moreno (2016), a expressão economia verde (ou crescimento verde) passa a ideia de implementação de algo, de soma, e não de subtração, motivo pelo qual soa melhor no contexto da sociedade de consumo e da crise econômica por que passa o mundo desde 2008 – é impensável abdicar do crescimento no contexto da crise. Moreno (2016, p. 275) sustenta que houve um giro discursivo no sentido de que, nos mesmos contextos, os mesmos atores, que antes falavam em “economia de baixa emissão de carbono” e “crescimento de baixo consumo de carbono” agora falam em “economia verde”.

A Economia Verde, enquanto projeto econômico, surgiu *oficialmente* na Rio + 20, em 2012, por meio do documento *Towards a green economy: Pathways to sustainable development and poverty eradication*, lançado pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). A lógica basilar da Economia Verde está em quantificar e gerenciar os *comuns naturais* como *capital natural* (BOEHNERT, 2015, p. 1).

O projeto da Economia Verde apresentado na Rio + 20 alcança diversos setores, tais como agricultura, água, florestas, zonas de pesca, energia renovável, manufatura, lixo, infraestrutura, transporte, turismo e cidades, mas todo o seu projeto tem por base dois conceitos principais: o *capital natural* e os *serviços ecossistêmicos* (BOEHNERT, 2015, p. 5).

Segundo o TEEB (*The Economics of Ecosystems and Biodiversity*) – iniciativa no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), trata-se de aplicar o pensamento econômico ao uso da biodiversidade e dos *serviços ecossistêmicos* (TEEB, 2010, p. 3).

Para o TEEB (2010, p. 40), os serviços ecossistêmicos estão divididos em quatro principais categorias: serviços de provisão (alimentos, matéria-prima, água, recursos medicinais); serviços de regulação (regulação do clima, sequestro de carbono, tratamento de afluentes, polinização etc.); serviços de suporte (manutenção da diversidade genética, *habitats* para as espécies) e serviços culturais (recreação, saúde física e mental, turismo, contemplação estética etc.)

No caso do capital natural, podem ser observadas diversas iniciativas com vias a monetizá-lo, registrá-lo, transformá-lo em títulos e negociá-lo no mercado financeiro. São algumas dessas iniciativas a “Declaração sobre o Capital Natural”, lançada na Rio + 20 pelo PNUMA e assinada por mais de 40 CEOs de bancos e investidores (BOEHNERT, 2015); o Fórum Mundial sobre Capital Natural, ocorrido em 2013, em Edimburgo; o Banco de Capital Natural, criado pelo TEEB, o *Wealth Accounting and Valuation of Ecosystem Services*, do Banco Mundial, e o *The European Union Emissions Trading Scheme (ETS)* – maior mercado de serviços ecossistêmicos do mundo (BOEHNERT, 2015).

Correntes como a economia verde sustentam que as mudanças climáticas seriam apenas uma *falha de mercado*, proveniente da “má alocação do capital” (MORENO, 2016). Wright e Nyberg (2015) ressaltam o perigo de resumir todos os males advindos do neoliberalismo a meras “falhas de mercado”, porque, a partir dessa crença, também as soluções para tais problemas passam a ficar a cargo do mercado:

Por fim, o domínio do neoliberalismo como projeto político deposita uma quantidade excessiva de confiança nas empresas para organizar a natureza. De acordo com o neoliberalismo, a degradação ambiental e as “bagunças ecológicas”,

como derramamentos de óleo, desmatamento, biodiversidade em declínio, poluição química e mudanças climáticas em si, podem ser resolvidas pela mesma lógica que as promoveu. (WRIGHT; NYBERG, 2015, p. 39, destaque nosso, tradução nossa).<sup>88</sup>

É partindo da ideia de que a degradação ambiental é consequência de uma “falha de mercado” que o relatório Stern, de 2006, sugere que a questão pode ser solucionada a partir três aspectos: precificação do carbono, eficiência energética e políticas tecnológicas (MORENO, 2016, p. 267).<sup>89</sup>

Para Lander (2016, p. 218), a promessa de estratégias como a da Economia Verde é falaciosa, uma vez que asseguram que é possível conciliar a sustentabilidade ambiental com o crescimento econômico acelerado, garantindo bem-estar e empregos para todos, tudo isso “sem a necessidade de alterar as relações de poder, a lógica de acumulação ou as profundas desigualdades atuais”.

Moreno (2016) considera a ideia de crescimento verde como uma espécie de atualização da *Tragédia dos Comuns*, em que os direitos de propriedade parecem ser reforçados como único meio de evitar o desastre ambiental. Além disso, Boehnert (2015, p. 16) destaca que a Economia Verde enseja uma verdadeira *confusão discursiva*, ao se utilizar da linguagem ambiental para se referir a um projeto de expansão de mercado, privatizações, despossessões e governança neoliberal. Segundo Moreno (2016, p. 286), “a proposta da economia verde avança no sentido de condicionar a gestão eficiente, inclusiva e sustentável (além dos direitos de propriedade) à atribuição de um “valor” monetário a esses recursos”.

Assim, em meio à crise do capital financeiro, a principal estratégia da economia verde é a criação introdução de novos ativos financeiros no mercado. Ela pressupõe que, calculando o valor econômico de “ativos da natureza” (capital natural), será possível reconhecer os diversos benefícios obtidos a partir dela, para, então, preservá-la.

Seguindo essa lógica de precificação, o relatório do TEEB calculou, em valores de 2010, que a conservação das florestas evitaria emissões de gases de efeito estufa no valor de US\$ 3,7 trilhões e que o valor econômico total da polinização por insetos no mundo é estimado

---

<sup>88</sup> No original: Ultimately, **the dominance of neoliberalism as a political project places an inordinate amount of confidence in corporations to organize nature**. According to neoliberalism, environmental degradation and “eco-messes” such as oil spills, deforestation, declining biodiversity, chemical pollution, and climate change itself can be solved by the same logic that fostered them. (WRIGHT; NYBERG, 2015, p. 39, destaque nosso).

<sup>89</sup> O relatório Stern foi o primeiro relatório a traduzir em termos econômicos os custos das mudanças climáticas. Segundo o relatório, a manutenção dos padrões de emissão à época poderia resultar uma redução entre 5% e 20% do PIB mundial, enquanto os gastos para estabilizar as emissões (em 550 ppm) seriam equivalentes a 1% do PIB mundial ao ano, até 2050. O relatório também afirma que cada tonelada de CO<sub>2</sub> emitida na atmosfera causa danos equivalentes a US\$ 85, enquanto a redução de 1 tonelada de CO<sub>2</sub> custaria R\$ 25.

em €153 bilhões (TEEB, 2010, p. 8). No entanto, Boehnert (2015, p. 13, destaque nosso, tradução nossa) pontua uma falha essencial de se atribuir uma equivalência monetária para a natureza, isso porque, para a autora, a Economia Verde pressupõe:

que animais, florestas e um clima estável etc. são de alguma forma substituíveis pela magia dos mercados financeiros. **O mundo natural não humano é transmutado em capital natural que será conservado (a fim de fornecer serviços ecossistêmicos) ou vendido para permitir o desenvolvimento (e a degradação ecológica resultante).**<sup>90</sup>

Melo (2016, p. 433) considera que a estratégia da economia verde (ou economia ambiental, como utiliza a autora), nisso incluídas a precificação e o pagamento por serviços ambientais, é insuficiente justamente por “não romper com paradigmas dominantes desde o desenvolvimento da Economia Neoclássica”. Além disso, essa valoração ecossistêmica deve ser revisada, pois “ênfata demasiadamente a dimensão econômica”, uma vez que é concebida “a partir da lógica individualista da Economia Ambiental” (MELO, 2016, p. 434).

Ainda, “a naturalização do capital natural como uma realidade econômica – mas também social, cultural e política – nos leva a um *novo momento da acumulação primitiva*” (MORENO, 2016, p. 286, ênfase nossa). Nessa mesma linha, Boehnert (2015, p. 14, ênfase nossa, tradução nossa) afirma que:

Os mercados de serviços ecossistêmicos podem ser entendidos como novos meios de gerar lucro (para aqueles com capital financeiro) a partir de atividades que, de outra forma, não seriam gerenciadas a partir de uma lógica de mercado - **e como uma nova onda de privatização dos bens comuns.**<sup>91</sup>

No mesmo sentido, Wright e Nyberg (2015) enfatizam o papel das ETNs no processo de transformar graves problemas, como por exemplo, a mudança climática, em oportunidades de negócio:

[...] as empresas, ao usar a *construct of risk*, **estão mudando a percepção das mudanças climáticas e transformando os perigos em oportunidades de acumulação e expansão de capital.** Afinal, se a mudança climática pode ser retratada como base para um crescimento ainda maior do capitalismo, então não há razão para impedi-la. (WRIGHT; NYBERG, 2015, p. 48, destaque nosso, tradução nossa).<sup>92</sup>

---

<sup>90</sup> that animals, forests and a stable climate, etc. are somehow replaceable by the wizardry of financial markets. **The nonhuman natural world is reconceptualized as natural capital that will be conserved (in order to provide ecosystem services) or sold to enable development (and ensuing ecological degradation)** (BOEHNERT, 2015, p. 13, destaque nosso).

<sup>91</sup> No original: Ecosystem services markets can be understood as new means of producing profit (for those with financial capital) from activities that were otherwise not managed through commodity relationship – **and a new wave of privatization of the commons** (BOEHNERT, 2015, p. 14, ênfase nossa).

<sup>92</sup> No original: [...] corporations, in using the construct of risk, are changing the perception of climate change and **turning the dangers into opportunities for capital accumulation and expansion.** After all, if climate change can be portrayed as a basis for further capitalist growth then there is arguably no reason to stop it. (WRIGHT; NYBERG, 2015, p. 48, destaque nosso).

Para Bollier (2014, p. 52), a “financeirização” dos recursos naturais é um dos *enclosures* mais audaciosos, pois almeja justamente a capitalização *total* da natureza, cujos “potenciais lucros” agora serão “protegidos” por títulos negociáveis no mercado financeiro.

Assim, a criação de novos ativos ambientais nada mais é do que uma nova onda de cercamento dos *commons* (*enclosures*), de modo que: “os “ativos ambientais” que compõem o capital natural, como o carbono, a água e a biodiversidade, são o *lastro* que garantirá essa nova etapa de acumulação [...]” (MORENO, 2016, p. 288).

A nova etapa de acumulação primitiva criticada por Moreno (2016) pressupõe, muitas vezes, a apropriação de vastas extensões de terras. Essa apropriação de terras feita em *nome da proteção ambiental* chama-se *Green Grabbing* – nomenclatura inicialmente cunhada em 2008 por John Vidal. A comodificação da natureza e a sua apropriação *em nome da sustentabilidade* é uma tendência que aumenta em ritmo acelerado (FAIRHEAD; LEACH; SCOONES, 2012, p. 3)<sup>93</sup>.

O processo todo de *Green Grabbing* tem dimensões consideráveis. Apenas em Moçambique, 15 milhões de hectares (correspondentes a 19% do território do país) foram negociados por uma companhia de capital britânico, que tinha interesse precisamente nas “reservas de carbono” das árvores que poderiam ser plantadas naquela terra, a fim de serem comercializadas nos mercados de carbono (NHANTUMBO *apud* FAIRHEAD; LEACH; SCOONES, 2012, p. 3).

O *Nature Conservancy* e a *African Wildlife Foundation*, por exemplo, permitem aos seus apoiadores que “adotem um acre” de terra no intuito de proteger a fauna local contra a degradação humana (FAIRHEAD; LEACH; SCOONES, 2012, p. 3). No *site* da *World Land Trust* é possível “comprar” (ou presentear um amigo) com um acre de terra por 100 libras para garantir a sua preservação. Também é possível plantar uma árvore por 5 libras (WORLD LAND TRUST, [2020?b]).

Trata-se de uma espécie de proteção ambiental paga. Na prática, os apoiadores dessas fundações as pagam para que elas mantenham “fora do mercado” um determinado espaço de terra. Na prática, pode-se inferir que esse espaço de terra jamais saiu do mercado, ele apenas

---

<sup>93</sup> Já em 2008, John Vidal denunciava a compra de terras em grande escala para depois negociá-las. Nesse ano, em um artigo investigativo para o jornal *The Guardian*, Vidal denunciou, dentre outros casos, a compra de mais de 400.000 acres de floresta amazônica por parte do empresário John Eliasch. À época, seu fundo de caridade pedia 70 libras por acre (VIDAL, 2008).

está gerando *lucro* com a sua “preservação”. É a venda da natureza sob o pretexto de seu salvamento.

O problema é que esse novo nicho de mercado, qual seja – o da sustentabilidade – é tão predatório quanto os outros no que diz respeito à negociação de terras públicas e/ou comunais. É evidente que esse novo mercado é moralmente questionável. A pura e simples precificação da natureza e a “venda” de sua proteção são suficientes para levantar questionamentos éticos. Mas os problemas vão além.

Para que possam se apropriar das terras cuja proteção posteriormente será vendida no mercado, essas instituições negociam com os governos a venda de terras públicas. Na prática, isso leva quase sempre à expropriação de centenas de comunidades tradicionais.

Nesse sentido, Vigil (2018) correlaciona o deslocamento de pessoas, principalmente em países africanos, ao *green grabbing*. A autora entende que a imensa corrida por terras desencadeada por políticas em resposta ao aquecimento global, tais como a produção de agrocombustíveis e as “florestas de carbono”, em vez de manter essas terras protegidas contra corporações extrativistas, na verdade ocasiona a expulsão das populações locais e de povos indígenas. Isso ocorre muito em função de essas pessoas não possuírem a posse formalizada das terras visadas para fins de “proteção ambiental”. Na prática, “como os comuns naturais já são usados pelas comunidades locais (geralmente indígenas), a contabilização do capital natural cria novos mecanismos para o *land grabbing* e para o *green grabbing*” (BOEHNERT, 2015, p. 18, tradução nossa).<sup>94</sup>

A exemplo disso, em Uganda, em razão dos projetos de reflorestamento levados a cabo pelo *Clean Development Mechanism*, foram expropriadas cerca de 20.000 pessoas, que viviam nas terras que lhes foram tomadas desde 1975 (VIGIL, 2018, p. 2)<sup>95</sup>. Segundo Vigil:

quando projetos climáticos são implementados em países onde a proteção dos direitos humanos é baixa ou inexistente, eles estão de fato servindo como um mecanismo para legitimar a expulsão dos mais vulneráveis e reforçar e centralizar ainda mais o

<sup>94</sup> No original: “since the natural commons are already been used by local (often indigenous) communities, natural capital accounting creates new mechanisms for land and green grabbing” (BOEHNERT, 2015, p. 18)

<sup>95</sup> No período pós-colonial, os camponeses de Uganda receberam direitos de acesso e uso das terras públicas, as quais poderiam, sem consentimento prévio, ser ocupadas pelas comunidades locais para fins de agricultura, sendo esse estímulo à ocupação comunal perpetuado pelos governos subsequentes (CLAUDIO; LYONS, 2018). No entanto, nos anos 2000, com a introdução da *National Forestry Policy* (2001) e do *National Forestry and Tree Planting Act* (2003), a situação se modificou, pois iniciou-se um extenso processo de privatização de florestas e terras públicas (CLAUDIO; LYONS, 2018). Com a chegada, por exemplo, da *Green Resources*, (companhia norueguesa especializada em “*forestry plantations*”, produtos florestais, energia renovável e créditos de carbono), diversas plantações comunais, moradias e comércios locais foram destruídos e os moradores proibidos de acessarem as terras que agora serviriam para as *forestry plantations* (CLAUDIO; LYONS, 2018). A *Green Resources* possui mais de 40.000 hectares de *forestry plantations* em Moçambique, na Tanzânia e Uganda, sendo nesta última um total de 6.721 hectares (CLAUDIO; LYONS, 2018).

controle dos recursos naturais nas mãos dos políticos e das elites corporativas responsáveis pela mudança climática. (VIGIL, 2018, p. 3, tradução nossa).<sup>96</sup>

Sob grossas camadas de discurso ambientalista, diversas declarações sobre a urgência de se mudar diametralmente o sistema econômico vigente e de se promover a proteção ambiental, o que se encontra são diretrizes que, na prática, nada mais são do que uma continuação da racionalidade neoliberal.

Não existe um conjunto de soluções para as mais graves e urgentes questões ambientais da atualidade que consiga, simultaneamente, promover a conciliação de objetivos tão conflitantes quanto o crescimento econômico das elites financeiras, o acúmulo contínuo de capital e a injeção contínua de ativos no mercado financeiro, a proteção ambiental, a interrupção do aquecimento global, a luta contra a desigualdade, a pobreza e a fome, a soberania energética e alimentar dos povos e a justiça social.

A economia verde se propõe a todos esses objetivos. Na prática, tudo que ela consegue é a transformação dos comuns ambientais em ativos financeiros e a acumulação de capital às expensas da expulsão de povos tradicionais das terras que eram utilizadas em comum – sem nenhuma garantia de que isso vá promover a proteção ambiental.

---

<sup>96</sup> No original: when climate projects are implemented in countries where human rights protection is low or inexistent, they are de facto serving as a mechanism to legitimize the expulsion of the most vulnerable and to further reinforce and centralize the control of natural resources in the hands of the political and corporate elites which are responsible for climate change to begin with. (VIGIL, 2018, p. 3).

### 3 EMPRESAS TRANSNACIONAIS: AGENTES DA PILHAGEM AMBIENTAL

O terceiro capítulo deste trabalho tem por objetivo principal descrever a atuação das grandes Empresas Transnacionais a nível global, delineando o papel que exercem no processo de destruição dos Comuns Ambientais. Para tanto, no tópico 3.1 buscaremos traçar o caminho que as ETNs percorreram ao longo da história, sublinhando os fatores primordiais para a transnacionalização de suas atividades. Desse modo, no subtópico 3.1.1, objetiva-se tangenciar os principais marcos da evolução histórica e da expansão transfronteiriça das ETNs (item 3.1.1.1), assim como aspectos conceituais e jurídicos essenciais para uma compreensão desses entes (item 3.1.1.2). Já no subtópico 3.1.2, nos ocuparemos da relação de retroalimentação entre a Globalização, o Neoliberalismo e a expansão da atuação das ETNs e buscaremos evidenciar o papel basilar que instituições internacionais econômicas, como o Banco Mundial, a OMC e o FMI tiveram nesse processo.

Ainda, em busca de atingirmos o objetivo principal a que nos propomos neste terceiro capítulo, procuraremos, no tópico 3.2, destacar alguns dos principais *modus operandi* das ETNs, de modo genérico e sem a intenção de esgotar a discussão, com vias a compreender a maneira pela qual essas empresas ameaçam diretamente os Comuns Ambientais e os mecanismos dos quais elas se utilizam para tanto.

Assim, no subtópico 3.2.1, destacaremos a tendência de deslocamento da produção para a *periferia global*, a partir da qual as ETNs socializam forçosamente as Externalidades Negativas de sua produção com essa região do globo.

A partir daí, no subtópico 3.2.2, nos aprofundaremos no estudo dos impactos socioambientais que as geram aos Comuns Ambientais. Para essa tarefa, elegemos dois ramos de atividade das ETNs extrativistas, cujos impactos aos comuns ambientais consideramos bastante extensos e bem documentados. São eles: extração de combustíveis fósseis (3.2.2.1) e mineração industrial (3.2.2.3). Reforçamos que, dada a diversidade de ramos de atuação das ETNs e de impactos ambientais a elas correlatos, a referida seção *não se pretende exaustiva*, mas tão somente *expositiva e introdutória*.

Finalmente, em 3.2.3, nos ocuparemos do estudo do exercício de poder político por parte das ETNs, pois os vários modos de exercício desse poder político são essenciais no sentido de abrir caminho (e permitir a continuidade) da atuação ambientalmente danosa das ETNs. Assim, trataremos de elucidar e discutir as condições de exercício de poder político por parte das ETNs e os modos pelos quais esse poder se expressa (3.2.3.1). Em seguida, no tópico 3.2.3.2, pretendemos expor a incompatibilidade entre o alto nível de poder político que as ETNs

alcançaram e o modelo democrático, sublinhando que, quando este último se mostra um obstáculo excessivamente incômodo, as grandes ETNs tendem a flertar com *regimes autoritários* na periferia global.

### 3.1 EMPRESAS TRANSNACIONAIS: SURGIMENTO, ASCENSÃO E EXPANSÃO

Atualmente, as Empresas Transnacionais interferem de modo profundo e multidimensional nas vidas de praticamente todas as comunidades do mundo (SHULTZ, 2010). De acordo com Shultz (2010, p. 1, tradução nossa), “Os conglomerados globais moldam nossa vida profissional, nossos hábitos de consumo, nossas dietas e nossas culturas. Mais urgentemente, eles também estão nos conduzindo a uma crise ecológica global, diferente de tudo que a humanidade já viu”.<sup>97</sup>

Mas nem sempre foi assim. Conforme sustentaremos a seguir, as Empresas Transnacionais tiveram uma origem tortuosa e intermitente (BAKAN, 2006). Foi apenas na segunda metade do séc. XIX que diversos marcos históricos e jurídicos (como a criação da responsabilidade limitada e da personalidade jurídica da empresa e o advento da Revolução Industrial) prepararam o caminho para o estabelecimento, a consolidação e a expansão da produção transfronteiriça – característica basilar das ETNs.

Desde então – arguiremos – esse processo de evolução e expansão foi contínuo, tendo tido um grande salto por volta dos anos 1980 do século XX, em função das políticas neoliberais levadas a cabo por instituições como o FMI, a OMC e o Banco Mundial.

#### 3.1.1 ETNs: uma visão geral

A seguir será apresentada uma visão geral a respeito de Empresas Transnacionais (ETNs). Com vias a subsidiar os argumentos e as análises presentes nos tópicos e subtópicos subsequentes a este, nos dedicaremos, por ora, à exposição de alguns aspectos da história, constituição e evolução das ETNs que consideramos essenciais para os fins deste trabalho. Este subtópico foi dividido em duas partes: em um primeiro momento, recapitularemos aspectos pontuais da evolução histórica das ETNs e dos instrumentos jurídicos que, na atualidade, lhes prestam sustentação. Em seguida, vamos expor alguns conceitos de empresa transnacional, a

---

<sup>97</sup> No original: “Global conglomerates shape our working lives, our consumption habits, our diets, and our cultures. Most urgently, they are also driving us toward a global ecological crisis unlike anything humanity has ever seen” (SHULTZ, 2010, p. 1).

partir dos quais sublinharemos características basilares desses entes, no intuito de delimitarmos o que são ETNs para os fins deste trabalho.

### 3.1.1.1 Aspectos históricos

O comércio transfronteiriço tem existido há centenas de anos, sendo um fenômeno observável na história, mesmo antes da criação do moderno Estado-Nação. Esse fenômeno, ressalta-se, limitava-se às trocas comerciais ou às atividades bancárias (LETTO-GILLIES, 2005). Portanto, no que tange a essas atividades, não há que se falar ainda em produção transfronteiriça, mas apenas em comércio transfronteiriço.

Sublinha-se que o comércio transfronteiriço se difere da produção transfronteiriça, que seria a base da ideia de Empresa Transnacional (LETTO-GILLIES, 2005). É por isso que, para Letto-Gillies (2005), ainda não poderíamos identificar nas mais antigas atividades comerciais transfronteiriças as origens da Empresa Transnacional:

Atividades comerciais são a forma mais antiga de realização de negócios transfronteiriços, porém não são a característica que define as transnacionais. [...] O modo distinto de fazer negócios no exterior, aquele que caracteriza as transnacionais em comparação com outras empresas, é a produção direta e, em geral, as atividades comerciais diretas no exterior (LETTO-GILLIES, 2005, p. 8, tradução nossa).<sup>98</sup>

Assim, os rudimentos do que hoje encerramos dentro da ideia de Empresa Transnacional remontam, na verdade, às empresas de exploração colonial do séc. XVII, que tinham por objetivo precípua a exploração de determinados territórios em nome dos seus Estados de origem e assumiam a forma de sociedades anônimas credenciadas (CRETELLA NETO, 2006)<sup>99</sup>.

Para Bakan (2006), as sociedades anônimas (*joint-stock companies*) são mais antigas do que as empresas coloniais, sendo algumas delas observadas já no séc. XVI (embora suas atividades se limitassem às fronteiras de seu Estado de origem).

Essas primeiras *joint-stock companies* eram um modelo incipiente e bastante problemático, uma vez que tal modelo era embebido em corrupção e fracassava com frequência, tendo chegado a ser banido na Inglaterra (pelo *Bubble Act*, de 1720) (BAKAN, 2006). Em 1688,

<sup>98</sup> No original: Trading activities are the most ancient form of cross-border business, however they are not the defining characteristic of transnationals. [...] The distinguishing way of doing business abroad, the one that characterizes the transnationals compared with other companies is direct production and generally direct business activities abroad. (LETTO-GILLIES, 2005, p. 8).

<sup>99</sup> Foram exemplos dessas empresas coloniais: a Companhia das Índias Inglesas (fundada em 1600 e mantida em atividade até 1858), a Companhia Holandesa das Índias Orientais (constituída em 1602 e extinta em 1798), a Companhia Holandesa das Índias Orientais (que se instalou em Pernambuco de 1630 até 1654) e a Companhia Francesa das Índias Ocidentais (estabelecida em 1664) (CRETELLA NETO, 2006).

por exemplo, havia apenas 15 *joint-stock companies* em operação na Inglaterra (BAKAN, 2006, p. 09).<sup>100</sup>.

De acordo com Bakan (2006), as primeiras *joint-stock companies* do mundo datam do séc. XVI, quando começava a ficar claro que “as parcerias, limitadas a atrair capital das relativamente poucas pessoas que poderiam administrar um negócio em conjunto, eram inadequadas para financiar as novas, embora ainda raras, empresas de grande escala da nascente industrialização” (BAKAN, 2006, p. 08, tradução nossa).<sup>101</sup> São algumas dessas corporações primitivas a *Company of Manes Royal* (criada em 1564), a *Company of Mineral and Battery* (criada em 1565) e a *The New River Company* (criada 1606).

Ainda segundo Bakan (2006), em que pese o início conturbado, essas primeiras corporações se destacam por terem sido pioneiras na separação entre *propriedade* e *administração* da empresa – diferentemente dos modelos de negócio até então existentes. Conforme veremos, essa modificação é essencial para a evolução do que posteriormente viriam a ser as Empresas Transnacionais modernas. Aduz Bakan (2006) afirma que:

Diferentemente da forma de parceria predominante, na qual grupos relativamente pequenos de homens, unidos por lealdades pessoais e confiança mútua, reuniram seus recursos para estabelecer negócios que administravam e que possuíam, a corporação separava a propriedade da administração – um grupo de pessoas, diretores e gerentes, administravam a empresa, enquanto outro grupo, os acionistas, eram os proprietários. (BAKAN, 2006, p. 06, tradução nossa).<sup>102</sup>

Assim, após um início pouco exitoso, as sociedades anônimas começaram a se proliferar e a se popularizar, de fato, apenas na última década do séc. XVII, chegando esse a ser, inclusive, o modelo utilizado para o financiamento das *empresas coloniais* de que falávamos no início desta seção (BAKAN, 2006). Conforme já mencionado, as empresas coloniais desempenhavam atividades custosas e arriscadas, e o fato de adotarem o modelo de

---

<sup>100</sup> O *Bubble Act* foi impulsionado pelo colapso da *South Sea Company*. Os danos advindos do fim da empresa foram tantos e tão abrangentes, que o parlamento inglês achou por bem tomar providências para evitar o capital especulativo e a criação de “bolhas especulativas”, por meio do *Bubble Act*. A partir de então, foi proibida a compra e venda de ações por pessoas que não estivessem diretamente envolvidas com a administração da empresa em questão – ou seja, restringiu-se o fundamento primordial das *joint-stock companies* (TOMBS; WHYTE, 2015).

<sup>101</sup> No original: “partnerships, limited to drawing capital from the relatively few people who could practicably run a business together, were inadequate for financing the new, though still rare, large-scale enterprises of nascent industrialization” (BAKAN, 2006, p. 08)

<sup>102</sup> No original: Unlike the prevailing partnership form, in which relatively small groups of men, bonded together by personal loyalties and mutual trust, pooled their resources to set up businesses they ran as well as owned, the corporation separated ownership from management – one group of people, directors and managers, ran the firm, while another group, shareholders, owned it. (BAKAN, 2006, p. 06)

sociedades anônimas ampliava bastante suas fontes de financiamento (BAKAN, 2006)<sup>103</sup>. Nesse sentido, explicam Tombs e Whyte (2015, p. 72):

Em meados do século XVII, a Companhia das Índias Orientais adotou completamente um modelo de “*joint-stock*”, no qual os investidores permitiam que sua riqueza fosse totalmente combinada, transferindo a propriedade de suas ações da “parceria” para a empresa à qual foi concedido status legal como uma entidade separada. Cada membro da parceria, portanto, recebeu “*joint-stocks*” da empresa. [...] A comparação, portanto, tinha uma personalidade jurídica separada dos investidores essa personalidade jurídica separada deu aos investidores algumas vantagens importantes.<sup>104</sup>

Tendo efetuado esclarecimentos sobre o nascimento da *joint stock company*, (anterior às empresas coloniais), voltamo-nos novamente à análise destas últimas, posto que foram as primeiras empresas a expandirem a atividade produtiva além das fronteiras estatais, sendo, à sua época, o que havia de mais parecido com uma ETN moderna (BAKAN, 2006).

As diferenças, no entanto, superam as similitudes: em que pese possuíssem natureza jurídica de Direito Privado, na prática, as companhias coloniais eram intimamente ligadas aos seus Estados de origem e acumulavam diversas funções estatais relativas à administração e exploração das colônias:

Essas companhias eram investidas de autoridade, por meio de delegação de poderes das respectivas Coroas, não apenas para comercializar produtos, mas também para organizar empreitadas colonizadoras, administrar colônias estabelecidas e defender, com apoio militar, fornecidos por exércitos próprios, as posições conquistadas. Tinham bandeira própria e exerciam atos de competência dos Estados, como a conclusão de acordos com os povos nativos, outorga e concessões sobre território etc. (CRETELLA NETO, 2006, p. 743).

A essas empresas coloniais eram concedidas cartas que “lhes garantiam a propriedade de terras além-mar, a faculdade de promulgar normas jurídicas sobre territórios em que exerciam domínio”, além de “frota marítima militar e portos *fortificados* próprios, ou seja, uma infraestrutura operacional da qual, nos dias de hoje, somente Estados poderiam dispor” (CRETELLA NETO, 2006, p. 745).

É muito em função desse caráter de *extensão do Estado*, que companhias coloniais diferem das Empresas Transnacionais como conhecemos hoje. Assim, embora já evidenciassem em sua atuação algumas similitudes com as ETNs modernas (como a produção e o comércio transfronteiriços em larga escala), as companhias coloniais não podem ser consideradas,

<sup>103</sup> Para Bakan (2006), o grande diferencial do modelo corporativo foi o seu potencial de combinar o capital de um número ilimitado de pessoas.

<sup>104</sup> No original: In the mid-seventeenth century, the East India Company fully adopted a “joint-stock” model in which investors allowed their wealth to be fully combined by transferring ownership of their stock from the “partnership” to the company, which was given legal status as a separate entity. Each member of the partnership therefore received shares in the ‘joint stock’ of the company. [...] The corporation thus had a legal identity separate from the investors. This separate legal identity gave investors some major advantages. (Tombs; Whyte, 2015, p. 72)

rigorosamente, o modelo originário a partir do qual desenvolveu-se a empresa transnacional moderna.

Foi apenas na segunda metade do séc. XIX que as empresas conseguiram atingir o grau de amadurecimento e organização que, em conjunto à Revolução Industrial e seus avanços tecnológicos, as permitiriam expandir suas atuações para além das fronteiras de seus Estados de origem (CRETELLA NETO, 2006).

Segundo Bakan (2006), a Revolução Industrial (que teve como marco inicial a invenção da máquina a vapor, em 1712, por Thomas Newcomen) desempenhou um papel crucial no crescimento do modelo corporativo e, posteriormente, na sua propagação transfronteiriça. A partir da Revolução Industrial, o crescimento das corporações foi tanto, que apenas nos EUA, de 1781 a 1790, o número de corporações passou de 33 para 328 (BAKAN, 2006, p. 9). Também, na Inglaterra, a Revolução Industrial, somada à revogação do *Bubble Act*, em 1825, fez aumentar dramaticamente o número de corporações, o que pouco tempo depois culminaria na internacionalização da produção<sup>105</sup>.

Em que pese o *boom* no modelo corporativo, essas empresas, pelo menos até a segunda metade do séc. XIX, não desempenhavam atividades transfronteiriças de produção. Nesse mesmo sentido, Greer e Singh (2000, s.p.) entendem que foi apenas no final do séc. XIX que surgiram entidades suficientemente parecidas com as Empresas Transnacionais modernas, a ponto de serem consideradas as origens dessas últimas:

A corporação transnacional como é conhecida hoje, no entanto, não apareceu de fato até o século XIX, com o advento do capitalismo industrial e suas consequências: o desenvolvimento do sistema fabril; processos de fabricação maiores e mais intensivos em capital; melhores técnicas de armazenamento; e meios de transporte mais rápidos. (GREER; SINGH, 2000, s.p., tradução nossa).<sup>106</sup>

Na mesma linha, Jenkins (2013, p. 4) entende que é apenas em meados do séc. XIX que podemos identificar o início da internacionalização do capital produtivo e as origens do que hoje compreendemos como empresas transnacionais - a exemplo da *Friedrich Bayer & Co*

---

<sup>105</sup> Tombs e Whyte (2015) salientam que o grande crescimento do modelo corporativo nessa época não se deu, a despeito da versão mais corrente, porque esse modelo era o mais *eficiente*. Segundo os autores, na verdade, “the key drivers for the emergence of the corporation were rooted in the structural conditions of a rapidly developing industrial landscape” (TOMBS; WHYTE, 2015, p. 77). Nesse sentido, o rápido crescimento econômico da época teria acumulado um grande *surplus* nas mãos da burguesia inglesa em ascensão, a qual, por sua vez, necessitava alocá-lo em alguma atividade produtiva, de modo que “It was in the joint-stock corporation that those investors were to find such opportunities” (TOMBS; WHYTE, 2015, p. 77).

<sup>106</sup> No original: The transnational corporation as it is known today, however, did not really appear until the 19th century, with the advent of industrial capitalism and its consequences: the development of the factory system; larger, more capital intensive manufacturing processes; better storage techniques; and faster means of transportation. (GREER; SINGH, 2000, s.p.).

(criada em 1863) e da *Sewing Machines Corp.* (criada em 1867) (CRETELLA NETO, 2006). Assim, a maior integração econômica identificada na segunda metade do séc. XIX se deu em função do salto de desenvolvimento nas comunicações e no transporte, os quais pavimentaram o caminho pelo qual as empresas começaram a internacionalizar sua produção (JENKINS, 2013).

Esse processo de *transnacionalização* das empresas teria ganhado impulso com a entrada dos EUA no mercado europeu, atividade que ensejou elevados lucros às empresas americanas, lucros estes que compensavam os custos e os riscos da entrada em um mercado estrangeiro, tendo, posteriormente, ocorrido o processo inverso, com empresas europeias instalando suas filiais nos EUA (CRETELLA NETO, 2006).

Além do salto tecnológico na comunicação e no transporte, é necessário dar destaque a algumas mudanças *jurídicas*, que foram de suma importância para a expansão das ETNs, tais como a *responsabilidade limitada* e a *possibilidade de uma empresa adquirir ações em outra empresa*.

Segundo Bakan (2006), após o estabelecimento do modelo corporativo (*joint-stock companies* ou sociedades anônimas), o qual permitia que qualquer pessoa pudesse adquirir ações de uma determinada empresa, a única barreira que permanecia para aumentar a participação do público no mercado de ações era que:

não importa quanto, ou quão pouco, uma pessoa tenha investido em uma empresa, ela é pessoalmente responsável, sem limite, pelas dívidas da empresa. As casas, as poupanças e outros bens pessoais dos investidores estariam expostos a reivindicações dos credores se uma empresa falisse, o que significa que uma pessoa se arriscava a se arruinar financeiramente simplesmente por possuir ações em uma empresa. (BAKAN, 2006, p. 11, tradução nossa).<sup>107</sup>

Essa barreira foi superada com a adoção da *responsabilidade limitada*. A figura da responsabilidade limitada significa que “os acionistas não estão obrigados além do capital que aplicaram ou se comprometeram a aplicar” (CRETELLA NETO, 2006, p. 748). Segundo Skinner (2015, p. 1790, tradução nossa): “De mãos dadas com a formação da corporação veio a responsabilidade limitada dos acionistas - a noção de que os acionistas são responsáveis apenas pela quantia investida; o restante de seus ativos está protegido.”.<sup>108</sup>

---

<sup>107</sup> No original: no matter how much, or how little, a person had invested in a company, he or she was personally liable, without limit, for the company's debts. Investors' homes, savings, and other personal assets would be exposed to claims by creditors if a company failed, meaning that a person risked financial ruin simply by owning shares in a company. (BAKAN, 2006, p. 11).

<sup>108</sup> No original: “Hand-in-hand with corporate formation came limited shareholder liability – the notion that shareholders are only liable for the amount of money invested; the rest of their assets are protected.” (Skinner, 2015, p. 1790).

A responsabilidade limitada foi oficialmente adotada pela primeira vez nos EUA, em 1830, no estado de Massachusetts (SKINNER, 2015). A partir de então, os outros estados norte-americanos começaram a adotar essa figura jurídica, no intuito de encorajar os investimentos das corporações em seus territórios e, por consequência, a atividade econômica (SKINNER, 2015).

Também na Inglaterra, apesar de diversas objeções, a responsabilidade limitada foi juridicamente incorporada em 1855 (BAKAN, 2006). Tombs e Whyte (2015, p. 74, tradução nossa) sublinham as mudanças trazidas pela adoção dessa figura jurídica:

A Lei de Responsabilidade Limitada de 1855 criou uma grande vantagem para as empresas e seus investidores, permitindo oficialmente que limitassem seus passivos à quantia investida. Em outras palavras, nos termos da lei, os proprietários não eram mais responsáveis pelas dívidas da empresa ou pelos custos de quaisquer processos judiciais que pudessem resultar de suas atividades.<sup>109</sup>

Já em 1888, surgiu outra inovação jurídica essencial para o desenvolvimento e a expansão do modelo de ETN que conhecemos na atualidade: naquele ano, o estado de Nova Jersey começou a permitir que corporações adquirissem ações de outras empresas (SKINNER, 2015). Segundo Bakan (2006, p. 13), por volta de 1890, os estados norte-americanos de Nova Jersey e Delaware adotaram uma série de medidas jurídicas com o intuito de atrair corporações para suas jurisdições, acabando por iniciar uma “transformação revolucionária no formato das corporações”. Nesse período, os referidos Estados tomaram certas medidas que foram essenciais para a expansão das ETNs. Assim, eles:

- Revogaram as regras que exigiam que as empresas incorporassem apenas para fins estritamente definidos, existissem apenas por períodos limitados e operassem apenas em locais específicos.
- Afrouxaram substancialmente os controles sobre as fusões e aquisições; e
- Aboliram a regra de que uma empresa não poderia possuir ações em outra. (BAKAN, 2006, p. 13, tradução nossa).<sup>110</sup>

A possibilidade de que uma empresa pudesse adquirir ações de outra empresa foi essencial para traçar as bases do que posteriormente viriam a ser os oligopólios. Conforme aponta Bakan (2006), logo após a retirada das barreiras jurídicas que continham em alguma

---

<sup>109</sup> No original: The 1855 Limited Liability Act created a major advantage for companies and their investors by officially enabling them to limit their liabilities to the sum they invested. In other words, under the Act, owners were no longer responsible for the debts of the company, or for the costs of any legal proceedings that may arise from its activities. (Tombs; Whyte, 2015, p. 74).

<sup>110</sup> No original: - Repealed the rules that required businesses to incorporate only for narrowly defined purposes, to exist only for limited durations, and to operate only in particular locations  
 - Substantially loosened controls on mergers and acquisitions; and  
 - Abolished the rule that one company could not own stock in another. (BAKAN, 2006, p. 13).

medida a expansão das ETNs, as empresas maiores começaram a absorver as empresas menores. Esse processo fica bastante evidente ao observarmos que, apenas nos EUA, entre 1898 e 1904, 1.800 corporações se condensaram em apenas 157 (BAKAN, 2006, p. 14).

Para Skinner (2015, p. 1794), essas inovações jurídicas, mormente a responsabilidade limitada, foram separando os acionistas dos aspectos materiais da empresa, até criarem um quadro de impunidade em relação aos erros cometidos por esses entes: "A responsabilidade limitada protege os acionistas - incluindo os acionistas corporativos - das consequências financeiras dos danos de suas subsidiárias, mesmo quando há o risco de que indivíduos prejudicados fiquem sem reparação"<sup>111</sup>. No mesmo sentido, entendem Tombs e Whyte (2015) que **"A forma corporativa elimina a necessidade de que as consequências humanas de suas decisões sejam consideradas pelos seus proprietários"** (TOMBS; WHYTE, 2015, p. 85, grifo nosso, tradução nossa)<sup>112</sup>.

Outro marco jurídico essencial no percurso de expansão das ETNs ao longo da história foi a criação, no final do séc. XIX, da personalidade jurídica da empresa, que, somada à sociedade anônima e à responsabilidade limitada teve como consequência que os acionistas – pessoas reais – desaparecessem das empresas (BAKAN, 2006).

Em 1886, a Suprema Corte norte-americana reconheceu que as corporações estavam abarcadas na ideia de *"natural person"* contida na 14ª Emenda (*14<sup>th</sup> Amendment*) (BAKAN, 2006). Mas até então, as corporações não eram assim consideradas. Elas eram meras criações artificiais dos seus proprietários e das legislações estatais, reguladas e taxadas, não podendo processar ou serem processadas (MEYERS, 2001)<sup>113</sup>.

---

<sup>111</sup> No original: "limited liability does protect shareholders – including corporate shareholders – from financial consequences of their subsidiaries' torts, even where individuals may be left without a remedy". (Skinner, 2015, p. 1794)

<sup>112</sup> No original: "the corporate form removes the necessity for the human consequences of its decisions to be considered at all by its owners". (TOMBS; WHYTE, 2015, p. 85, grifo nosso).

<sup>113</sup> *"Corporate Personhood"*, ou personalidade jurídica da empresa, é a ideia de que as corporações têm, tais como as pessoas naturais, direitos inalienáveis (MEYERS, 2001). As corporações foram equipadas às pessoas naturais para fins de direito pela primeira vez nos EUA, em 1886, a partir do *caso Santa Clara v. Southern Pacific Railroad*, em que a Suprema Corte norte americana decidiu que as corporações deveriam ter garantidas as mesmas proteções que a *Fourteenth Amendment* garantia às pessoas naturais (BAKAN, 2006). Ressalte-se que a 14ª Emenda se seguiu à extinção da escravidão nos EUA, sendo antevista como um instrumento de garantia de proteção e igualdade às pessoas mais vulneráveis da sociedade, inclusive aos ex-escravizados (MEYERS, 2001). Meyers (2001) argumenta que, ao cunhar a palavra "pessoa", a 14ª Emenda nunca teve a intenção de incluir corporações em seu escopo. Ainda, o autor argumenta que esse reconhecimento foi fruto de um longo processo e de uma longa campanha "pró-corporações", levada a cabo nos anos anteriores pelos proprietários e advogados de grandes corporações, mormente aqueles das corporações ferroviárias, que eram as mais poderosas naquela época, já que praticamente todos os outros setores dependiam delas para escoar suas produções (MEYERS, 2001).

Mas a partir de 1870, começou a difundir-se o entendimento de que, embora fossem “*artificial persons*”, as empresas tinham muitas similitudes com as pessoas naturais e eram dignas de muitos de seus direitos garantidos pela *14<sup>th</sup> Amendment* <sup>114</sup>.

Uma vez que as pessoas não mais se juntavam “enquanto partes constituintes” de uma companhia, mas, sim, para *criar* uma companhia, essa companhia passa a ser uma “entidade singular”, contida em si mesma e esvaziada de pessoas (TOMBS; WHYTE, 2015, p. 84). Nesse sentido:

Paradoxalmente, então, a sociedade de responsabilidade limitada - baseada na noção de “pessoa” corporativa - tem um efeito “desumanizador”. **Em outras palavras, a função principal da personalidade corporativa é realmente despersonalizar as consequências humanas da corporação: remover seu conteúdo humano.** (TOMBS; WHYTE, 2015, p. 85, grifo nosso, tradução nossa).<sup>115</sup>

Assim, a partir do modelo acionário, da sociedade limitada e da aquisição de personalidade jurídica, essas empresas começaram a ganhar contornos bem mais parecidos com aqueles das ETNs contemporâneas. Essas modificações jurídicas foram essenciais para a expansão transnacional das atividades das ETNs, pois garantiram a segurança e o acúmulo de capital necessários para que se consolidassem as *cadeias globais de produção*. É possível inferir que, sem a liberação das ETNs das amarras jurídicas que lhe freavam o crescimento, o processo de transnacionalização jamais teria ocorrido com a mesma velocidade, ou talvez nem mesmo fosse possível.

A partir desse avanço das ETNs, não demorou até que essas empresas começassem a se expandir para os países periféricos. Já nessa primeira leva de expansão das ETNs, entre o final do séc. XIX e início do séc. XX, algumas dessas empresas começaram a investir em atividades na América Latina e no “Terceiro Mundo” como um todo (JENKINS, 2013). Muito embora a busca pelo lucro e a exploração da população local continuassem, agora tudo se dava sob as vestes de investimento estrangeiro e do progresso (JENKINS, 2013).

Em sua maioria, essas primeiras transnacionais (nos moldes modernos, não coloniais) a aturem no “terceiro mundo” tinham caráter extrativista e atuavam no setor primário – em contraste com as primeiras transnacionais europeias nos EUA e vice-versa, que tinham caráter manufatureiro (JENKINS, 2013). Essas empresas buscavam explorar as matérias-primas no

---

<sup>114</sup> Embora Meyers (2001) saliente que, na Inglaterra, desde o século XVI, já fosse possível identificar a expressão “*artificial person*” para fazer referência às corporações.

<sup>115</sup> No original: Paradoxically, then, the limited liability corporation – based on the notion of the corporate “person” – has a dehumanizing effect. **In other words, the primary function of corporate personhood is actually to depersonalize the human consequences of the corporation: to remove its human content.** (TOMBS; WHYTE, 2015, p. 85, grifo nosso).

“terceiro mundo”, em função da crescente demanda das economias capitalistas mais avançadas que se desenvolviam à época (JENKINS, 2013).

No entanto, já no finalzinho do séc. XIX e no início do séc. XX, algumas dessas empresas estrangeiras começaram a investir também na prestação de serviços públicos em outros países, destacando-se, no Brasil, a *The São Paulo Railway Company Ltda.*, que iniciou atividades no país em 1867, e a *São Paulo Tramway, Light and Power Company*, que instalou-se em solo brasileiro em 1901 (CRETELLA NETO, 2006)

Mas o setor primário imperava. Segundo Jenkins (2013, p. 04-05, tradução nossa): “Isso incluiu investimentos em minérios e petróleo no México, em mineração de cobre no Chile, Peru e Congo Belga, bauxita na Guiana britânica e holandesa e petróleo nas Índias Orientais Holandesas”.<sup>116</sup> Ainda, foi em função dessa busca por matérias-primas de baixo custo que surgiram grandes corporações, tais como Exxon, Royal Dutch Shell, Anaconda, Kennecott e Alcoa (JENKINS, 2013).

Na mesma lógica da exploração do setor primário por um baixo custo, floresceram no “Terceiro Mundo” companhias agrícolas estrangeiras, que atuavam sob a forma de *plantations*. São exemplos desse processo o estabelecimento da *United Fruit Company*, em 1899, na América Central e no Caribe, cuja atuação originou o termo “República das Bananas”, e as *plantations* de açúcar estabelecidas em Cuba e no Peru, sendo esta última levada a cabo pela *W.R. Grace and Co.* (JENKINS, 2013).

Também durante esse processo de expansão das ETNs extrativistas no “terceiro mundo”: “Multinacionais britânicas como a Unilever, de óleos vegetais, e a Cadbury, de cacau, investiram na África antes da Primeira Guerra Mundial, enquanto a Dunlop possuía plantações de borracha na Malásia e a Brooke Bond instalava plantações de chá na Índia e no Ceilão” (JENKINS, 2013, p. 05, tradução nossa).<sup>117</sup> Segundo Jenkins (2013), esse processo se caracterizou pela monopolização por parte das empresas estrangeiras de atividades que já eram praticadas em pequena escala pelas populações locais, o que provocou uma “integração vertical” dessas ETNs.

Posteriormente, no período entre guerras, a configuração começou a se alterar. Em busca não só de matérias-primas, mas também de mão de obra de baixo custo, diversas empresas deram início a atividades manufatureiras no “terceiro mundo”, sendo algumas delas:

---

<sup>116</sup> No original: “These included oil mineral investments in Mexico, copper mining in Chile, Peru and Belgian Congo, bauxite in British and Dutch Guyana and oil in the Dutch East Indies” (JENKINS, 2013, p. 05).

<sup>117</sup> No original: “British TNCs such as Unilever in vegetable oils and Cadbury in cocoa invested in Africa before World War I, while Dunlop owned rubber plantations in Malaya and Brooke Bond set up tea plantations in India and Ceylon” (JENKINS, 2013, p. 05).

Ford, General Motors, Goodyear, Firestone, National Cash Register, General Electric, ITT, Singer, Abbott, Parke Davis, Pirelli, Philips, Siemens, Lever, Roche, Nestle e Olivetti (JENKINS, 2013).

Já os anos 1920 marcaram o momento em que “as empresas consolidaram suas presenças no exterior, destacando-se as automobilísticas, as petrolíferas, as de máquinas e as de produtos químicos” (CRETELLA NETO, 2006, p. 749). Também foi nesse período que as empresas começaram a se utilizar mais amplamente do modelo de matriz-subsidiárias (SKINNER, 2015)<sup>118</sup>. Skinner (2015, p. 1792, tradução nossa) elenca alguns dos motivos que levaram à implementação desse modelo, dentre eles:

aumentar as opções de financiamento; escapar da dificuldade e, às vezes, da impossibilidade, de qualificar a matriz como uma empresa estrangeira em um determinado Estado; evitar complicações envolvidas na compra de ativos físicos; reter o ágio de uma unidade de negócios estabelecida; evitar impostos; evitar estruturas de gerenciamento complicadas; e colher benefícios de responsabilidade limitada.<sup>119</sup>

Para Letto-Gillies (2005), a moderna Empresa Transnacional, nos moldes como a conhecemos hoje, só passou a existir, de fato, nas décadas subsequentes à Segunda Guerra Mundial, já que nesse período as condições se tornaram especialmente favoráveis para isso. A nova ordem econômica mundial e as novas instituições internacionais foram essenciais nesse processo. Segundo Letto-Gillies (2005, p. 10, tradução nossa).

Sob a nova ordem global e sob os auspícios de instituições internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), os governos dos países ocidentais se tornaram menos protecionistas e menos hostis tanto ao comércio internacional, quanto às atividades diretas de produção levadas a cabo pelas companhias.<sup>120</sup>

A conjuntura internacional no pós guerra, mais especificamente a partir do anos 1970, e sua relação com o crescimento e expansão das ETNs ao redor do globo serão mais detalhadamente analisadas no item 2.1.2; por hora, basta elucidar que a reorientação da atuação do FMI e do Banco Mundial a partir do paradigma neoliberal, a criação da OMC, e todas as

---

<sup>118</sup> No entanto, essa expansão se viu momentaneamente desacelerada em função das instabilidades econômicas do pós-guerra, como a hiperinflação alemã e austríaca, de 1923, e o *crash* da Bolsa de Nova York, em 1929. Ainda, “Barreiras legais e tarifárias erigidas por diversos governos europeus e pelo governo americano dificultavam a operação das empresas estrangeiras” (CRETELLA NETO, 2006, p. 749).

<sup>119</sup> to increase financing options; to escape the difficulty, and sometimes impossibility, of qualifying the parent corporation as a foreign corporation in a particular state; to avoid complications involved in the purchase of physical assets; to retain the goodwill of an established business unit (i.e., the parent); to avoid taxes; to avoid cumbersome management structures; and to reap benefits of limited liability. (SKINNER, 2015, P. 1792)

<sup>120</sup> No original: Under the new global order and the auspices of international institutions such as the International Monetary Fund (IMF) and the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), governments in western countries became less protectionist and less hostile to both international trade and international direct production activities by companies (LETTO-GILLIES, 2015, p. 10).

medidas tomadas a partir de então foram essenciais para que as ETNs se expandissem e atingissem o nível de poder e influência que ostentam atualmente.

Assim, buscou-se nesta seção mencionar brevemente o processo histórico de surgimento e ascensão das ETNs, sublinhando alguns dos marcos legais e históricos que foram essenciais nesse percurso. Procuramos, também, ressaltar o papel decisivo do direito na conjuntura esboçada, uma vez que foi a partir dele que foram concebidas figuras jurídicas como a responsabilidade limitada, a sociedade anônima e a personalidade jurídica, as quais, a seu turno, foram fundamentais para que as ETNs se livrassem dos grilhões estatais e expandissem suas atividades massivamente ao redor do globo.

### 3.1.1.2 Aspectos conceituais

Nesta seção desejamos expor alguns conceitos de empresa transnacional, a partir dos quais sublinharemos características basilares desses entes (algumas dela já mencionadas na seção anterior), no intuito de delimitarmos o que são ETNs para os fins deste trabalho, bem como a quais ETNs nos referimos nesta pesquisa<sup>121</sup>.

Para Wilks (2013), Empresas Transnacionais são basicamente corporações que operam em pelo menos dois países concomitantemente: “A definição comum de trabalho de uma multinacional é: uma corporação que opera em pelo menos dois outros países, além de seu estado de origem” (WILKS, 2013, p. 47, tradução nossa).<sup>122</sup>

Para Greer e Singh (2000), uma ETN deve não apenas exercer atividades empresariais fora de seu país de origem (condição recorrente na literatura), mas também estar inserida na conjuntura internacional (ou ao menos regional), de tal modo que suas decisões tenham como diretrizes o cenário global ou regional ao seu redor. Nesse sentido, Greer e Singh (2000, s.p., tradução nossa) entendem que:

[...] uma empresa com fins lucrativos marcada por duas características básicas: 1) realiza atividades comerciais suficientes - incluindo vendas, distribuição, extração, manufatura e pesquisa e desenvolvimento - fora do país de origem, de modo que seja dependente de operações financeiras em dois ou mais países; 2) e suas decisões de gestão são tomadas com base na conjuntura regional ou global.<sup>123</sup>

---

<sup>121</sup> É necessário frisar que não há um critério (ou conjunto de critérios) unificado e universalmente aceito sobre o que seriam Empresas Transnacionais (KAWAMURA, 2012). O que há são diversas tentativas de classificação a partir de critérios de cunho econômico, administrativo e jurídico. Assim, não há como definir o número mínimo de filiais, ou a porcentagem mínima de atividades ou vendas realizadas no exterior, ou o montante mínimo de operações produtivas no exterior, para que, de fato, seja considerada uma ETN (KAWAMURA 2012).

<sup>122</sup> No original: “The usual working definition of a multinational is a corporation that has operations in at least two other countries in addition to its home state”. (WILKS, 2013, p. 47.).

<sup>123</sup> No original: [...] a for-profit enterprise marked by two basic characteristics: 1) it engages in enough business activities – including sales, distribution, extraction, manufacturing, and research and development – outside the

Para Letto-Gillies (2005), por sua vez, uma ETN precisa possuir ações e exercer atividades em diversos países, além de planejar, coordenar e controlar seu funcionamento interno a partir de um núcleo decisório. Nesse sentido:

[...] uma ETN, isto é, uma empresa que possui ativos e possui atividades comerciais diretas em muitos países, também é uma empresa que deve ser capaz de planejar, organizar, coordenar e controlar a produção em muitos países de a partir de um centro de comando e sob objetivos e estratégias comuns. Isso requer também a capacidade de monitorar o desempenho das várias unidades de negócios, onde quer que estejam localizadas. (LETTO-GILLIES, 2005, p. 10, tradução nossa).<sup>124</sup>

Em atualização de 2011 sobre suas Diretrizes para Empresas Multinacionais (que serão mais profundamente abordadas nos tópicos seguintes), a Organização para a Cooperação Econômica e pelo desenvolvimento (*Organisation for Economic Co-operation and Development* – OECD), conceitua as ETNs do seguinte modo:

Elas geralmente compreendem empresas ou outras entidades estabelecidas em mais de um país e, portanto, vinculadas a fim de coordenar suas operações de várias maneiras. Embora uma ou mais dessas entidades possam exercer uma influência significativa sobre as atividades de outras pessoas, seu grau de autonomia na empresa pode variar amplamente de uma empresa multinacional para outra. (OCDE, 2011, p. 17, tradução nossa).<sup>125</sup>

Assim, também para a OECD, as ETNs operam necessariamente em mais de um país – sem que se estipule um número mínimo de países, no entanto. Além disso, a OECD também reconhece que ao menos uma das entidades que fazem parte da ETN exerce um maior controle sobre as outras, cujo grau de autonomia é variável.

No mesmo sentido, para a UNCTAD, as ETNs “[...] São empresas constituídas ou não incorporadas, que compreendem empresas-mãe e suas afiliadas estrangeiras” (UNCTAD, 2009, p. 14, tradução nossa). De acordo com essa definição, uma ETN é formada pela empresa principal, que fica no Estado de origem da ETN, e por suas afiliadas, que costumam se localizar em territórios de outros Estados<sup>126</sup>.

---

country of origin so that it is dependent financially on operations in two or more countries; 2) and its management decisions are made based on regional or global alternatives. (Greer; Singh, 200, s.p).

<sup>124</sup> No original: [...] a TNC, that is, a company that owns assets and has direct business activities in many countries, is also a company that must be able to plan, organize, coordinate and control production in many countries from a centre and under common objectives and strategies. This requires also the ability to monitor the performance of the various business units wherever they are located. (LETTO-GILLIES, 2005, p. 10).

<sup>125</sup> No original: They usually comprise companies or other entities established in more than one country and so linked that they may coordinate their operations in various ways. While one or more of these entities may be able to exercise a significant influence over the activities of others, their degree of autonomy within the enterprise may vary widely from one multinational enterprise to another. (OECD, 2011, p. 17).

<sup>126</sup> Para os fins deste trabalho, não realizaremos distinção entre as expressões “empresa mãe”, “empresa sede” ou “empresa matriz”.

Para a UNCTAD, uma empresa matriz necessariamente “[...] controla ativos de outras entidades em países que não o seu país de origem, geralmente por deter uma participação acionária” (UNCTAD, 2009, p. 15). No mesmo sentido, consideram Greer e Singh (2000) que a empresa matriz (ou sede) exerce controle sobre as ações de suas subsidiárias, seja diretamente (em uma empresa de capital fechado) ou por meio da posse de ações, no caso das empresas de capital aberto<sup>127</sup>.

Na busca de uma definição própria de empresas transnacionais, Cretella Neto (2006) também sublinha o aspecto do controle acionário da matriz em relação às subsidiárias e amalgama alguns outros pressupostos que considera essenciais na compreensão das ETNs, tais como: distinção entre a propriedade e a gestão, finalidade de lucro e atividade em outros países que não aquele de origem<sup>128</sup>.

É necessário sublinhar que as ETNs tendem cada vez mais a funcionar sob a forma de “redes” ou de “alianças”, priorizando terceirizações e subcontratações (WILKS, 2013). Essa atuação em rede é possível graças a algumas das características já mencionadas até aqui, tais como a sociedade anônima, a responsabilidade limitada, a possibilidade de uma ou várias empresas possuírem ações de outras empresas, a produção transfronteiriça etc.

Dentro dessa teia de relações, uma prática bastante comum das ETNs é o comércio interno (entre entes de uma mesma ETN), utilizando os *preços de transferência*. Essa é uma prática bastante comum que geralmente tem como objetivos escapar de taxaões e transferir artificialmente capital das subsidiárias para as matrizes. Por meio dessa tática,

[...] a matriz da ETN vende materiais para uma subsidiária em outro país a um preço artificialmente alto. [...] Ter que pagar esses preços altos reduz os lucros da empresa subsidiária; portanto, paga menos impostos no país em que opera. [...] Além da evasão fiscal, uma outra razão pela qual as empresas transnacionais usam preços de transferência é que os lucros costumam ser difíceis retirar do âmbito de um país em desenvolvimento, que, naturalmente, espera que esses lucros reinvestidos lá. No entanto, com a liberalização do comércio, houve um certo relaxamento das restrições anteriores sobre os fluxos financeiros, o que poderia diminuir a incidência

<sup>127</sup> As ETNs geralmente são corporações “públicas” (empresas de capital aberto), no sentido de que suas ações são publicamente comercializadas nas bolsas de valores (GREER; SINGH, 2000). As ETNs também podem ser “privadas” (empresa de capital fechado), no sentido de que suas ações não são comercializadas publicamente, sendo essas, majoritariamente, segundo Greer e Singh (2000), empresas familiares.

<sup>128</sup> O autor, com base no trabalho de Charles Leben (1977), sustenta que ao menos 3 critérios econômicos devem ser levados em consideração quando se trata da definição de uma ETN, quais sejam: a) tamanho físico ou importância de suas atividades internacionais; b) forma de gestão e organização interna e c) abordagem prospectiva da empresa (LEBEN, 1977 *apud* CRETELLA NETO, 2006). O segundo critério (forma de gestão e organização interna) se subdivide em outras duas características: constituição de uma unidade econômica real e atuação em ambiente econômico de mais de uma nação. O terceiro critério (abordagem prospectiva da empresa) pressupõe, também mais 5 elementos: “a) extensão mundial dos negócios; b) gestão voltada especialmente para a expansão internacional da empresa; c) estrutura do capital internacional repartido entre os países nos quais a empresa tem filiais; d) direção multinacional e multicultural; e e) instituição “desnacionalizada”, isto é, para a qual seja possível existir ligação jurídica não apenas com Estados, mas também com organizações internacionais” (CRETELLA NETO, 2006, p. 762).

dos preços de transferência. A crescente mobilidade internacional do capital permite que as corporações joguem um país contra outro, em busca dos custos de produção mais baratos (MADELEY, 2009, p. 14-15, tradução nossa).<sup>129</sup>

No mesmo sentido, Tombs e Whyte (2015, p. 34, tradução nossa) esclarecem que:

Alguns crimes são possíveis pela estrutura multinacional da empresa, como preços de transferência, para mover ativos de uma parte de uma empresa em uma jurisdição de alta tributação para outra parte da mesma empresa que está registrada em uma jurisdição de menor tributação.”<sup>130 131</sup>

Outra característica essencial das ETNs ressaltada por Wilks (2013) é que essas empresas, ao menos as grandes ETNs (às quais fazemos referência neste trabalho), operam por meio do “investimento estrangeiro direto” (*foreign direct investment* – FDI), em oposição ao *investimento por portfólio*<sup>132</sup>.

Também Letto-Gillies (2005) aponta a quase que indissociabilidade entre as Empresas Transnacionais e o Investimento estrangeiro, uma vez que este último faz parte da própria

---

<sup>129</sup> No original: “[...] the parent TNC sells materials to a subsidiary in another country at an artificially high price. [...] Having to pay these high prices reduces the profits of the subsidiary company; it thus pays less tax in the country where it operates. [...] In addition to tax avoidance, a further reason why TNCs use transfer pricing is that profits are often difficult to take out of a developing country, which naturally hopes they will be reinvested there. However, with the liberalization of trade there has been some relaxation of previous restrictions on financial flows, which could lessen the incidence of transfer pricing. The growing international mobility of capital allows the corporations to play one country off against another, in search of the cheapest production costs” (MADELEY, 2009, p. 14-15).

<sup>130</sup> No original: “Some offences are rendered possible by the multinational structure of the company, such as transfer pricing, in order to move assets from one part of a company in a high tax jurisdiction to another part of the same company that is registered in a lower tax jurisdiction”. (Tombs; Whyte, 2015, p. 34).

<sup>131</sup> Uma discussão mais aprofundada a respeito do *grau* de controle jurídico, em relação ao controle de *fato* das empresas matrizes sobre as empresas em sua “rede”, não é necessariamente nosso objetivo neste momento. Por ora, basta salientarmos que, embora afirme Wilks (2013) que não há uma organização hierarquicamente rígida dentro das ETNs, na prática, as terceirizadas, não raro, são totalmente subordinadas às diretrizes das matrizes. Conforme demonstra Naomi Klein (2002), a partir de sua pesquisa de campo que resultou no livro “Sem Logo” (2002), ao menos na indústria têxtil, por exemplo, as empresas terceirizadas nos países periféricos seguem à risca a cartilha das Empresas contratantes, que incluem instruções detalhadas sobre a confecção de itens de grandes marcas, os quais, por isso mesmo, exigem uma padronização metuculosa.

<sup>132</sup> O investimento estrangeiro pode se dar de dois modos principais, quais sejam: *investimento por portfólio* e *investimento estrangeiro direto* (*foreign direct investment* – FDI). Segundo Letto-Gillies (2005, p. 21), o investimento por portfólio é aquele “[...] undertaken for purely financial reasons, often on a short-term basis” e que “[...] includes loans as well equity investment, i.e. the acquisition of shares in a foreign company”. No caso do portfólio, a extensão do investimento não é suficiente para garantir ao investidor algum nível de controle sobre a empresa em que ele investiu (LETTO-GILLIES, 2005). Nesse sentido, sempre que o investimento for grande o suficiente ao ponto de ensejar algum nível de controle sobre a empresa em questão (além do *interesse* de controle a longo prazo) sobre a empresa em que se investiu, de acordo com Letto-Gillies, fala-se em investimento estrangeiro direto: “whenever the investment is large enough to give a controlling and long-term interest in the acquired company, we consider it to be direct investment and – within the field of international business – we talk of foreign direct investment” (LETTO-GILLIES, 2005, p. 21). É importante ressaltar que as ETNs atuam por meio do FDI, porque, conforme veremos adiante, as condições a partir das quais se dá o investimento estrangeiro propiciam um quadro de disparidade entre deveres e direitos das ETNs que lhes beneficiam (ZUBIZARRETA; RAMIRO, 2016). Esse desequilíbrio faz parte da arquitetura da impunidade que permeia a atuação dessas empresas, conforme analisaremos no capítulo que segue (ZUBIZARRETA; RAMIRO, 2016). Por ora, basta que compreendamos que as ETNs e o FDI estão intimamente entrelaçados.

definição de ETN: “[...] o investimento estrangeiro direto é, de fato, a característica definidora das empresas transnacionais. Portanto, as ETNs são responsáveis pela maior parte do IED em todo o mundo” (LETTO-GILLIES, 2005, p. 22, tradução nossa).<sup>133</sup>

Ressalta-se que o investimento estrangeiro direto pode ser feito por pessoas físicas ou jurídicas, podendo ser realizado, inclusive, por outras empresas ou instituições financeiras, como bancos, companhias de seguro e fundos de pensão (GREER; SINGH, 2000). O patamar mínimo para que uma transação seja considerada um investimento estrangeiro direto é de 10% (OECD, 2008, p. 1). Assim, para que o investimento de uma determinada empresa em outra seja considerado um FDI, a empresa investidora deve possuir, no mínimo, 10% das ações daquela na qual investe.

Mencionar esse patamar é importante, porque, segundo a UNCTAD (2009), se uma empresa tem de 10% a 50% das ações de uma outra empresa, esta última já pode ser considerada uma *empresa associada*, o que, para a UNCTAD (2009), é uma das espécies de *empresa subsidiária*. Assim, a partir desse patamar de 10%, já seria possível observar o nível de subordinação/controlado requerido para que se estabeleça a relação matriz-subsidiária, a qual, conforme procuramos apontar, constitui o cerne da Empresa Transnacional.

Mais especificamente, o supramencionado nível de controle da empresa principal em relação à subsidiária depende de quanto *poder de voto* tem a matriz no âmbito da subsidiária (o que não é necessariamente igual à quantidade de ações) (UNCTAD, 2009)<sup>134</sup>. Essa quantidade de poder de voto, para a UNCTAD, é o que estabelece as diferenças entre os “tipos de subsidiária”, que seriam: a) “empresa subsidiária”, b) “empresa associada” e c) “filial” (UNCTAD, 2009).

---

<sup>133</sup> No original: “[...] foreign direct investment is, indeed, the defining characteristic of transnational companies. Therefore TNCs are responsible for most FDI worldwide” (LETTO-GILLIES, 2005, p. 22).

<sup>134</sup> Aqui, fala-se em “poder de voto”, porque apenas alguns tipos de ações possibilitam poder de voto, ou seja, apenas alguns tipos de ação possibilitam que o investidor decida, em conjunto com outros investidores, sobre os rumos da empresa. Existem basicamente dois tipos de ações: ações ordinárias (*common stocks/common shares/ordinary shares*) e ações preferenciais (*preferred stocks*) (CFI, 2019). Aqueles que possuem ações ordinárias (que são o tipo mais comum de ação) podem, além de reclamar uma parte dos lucros da empresa, “exercer controle sobre eles, participando das eleições para o quadro de diretores, bem como exercendo poder de voto relativamente às políticas importantes da empresa” (CFI, 2019, s.p.). Além disso, as ações ordinárias costumam ensejar maiores lucros que as preferenciais, mas também implicam riscos maiores, em função de um maior comprometimento do investidor (CFI, 2019). Já as ações preferenciais são aquelas, grosso modo, que ensejam apenas participação nos dividendos da empresa, mas que não influenciam nos rumos da companhia (CFI, 2019). Assim, quando se fala em direito de voto, se fala em acionistas que possuem *common stocks*, e que, em função disso, podem em alguma medida influenciar nas decisões importantes da empresa (CFI, 2019). É necessário mencionar, ainda, que não é toda ação ordinária que enseja poder de voto sobre uma empresa. Segundo o CFI (2019), embora não haja uma subclassificação unificada dentro da ideia de *common assets*, essas ações geralmente se dividem em dois grupos: um que enseja direitos de voto e outro que não enseja direitos de voto (ou que enseja menos direitos de voto). Essa classificação é, muitas vezes, utilizada precisamente para garantir que o controle da empresa permaneça nas mãos de apenas uma parte dos investidores (CFI, 2019).

Em primeiro lugar, a empresa *subsidiária* é entendida como aquela na qual o investidor estrangeiro (sozinho ou em conjunto com suas outras subsidiárias) possui mais de 50% do *poder de voto* (UNCTAD, 2009). Já a *empresa associada*, para a UNCTAD (2009), é aquela na qual o investidor estrangeiro (sozinho ou em conjunto com suas subsidiárias) possui de 10% a 50% dos direitos de voto.

Por fim, a *filial* seria a empresa total ou parcialmente controlada no país hospedeiro e que constitui: a) um estabelecimento ou escritório permanente do investidor estrangeiro; b) uma sociedade não limitada ou *joint venture* entre o investidor estrangeiro e um ou mais terceiros; c) terrenos, estruturas e/ou equipamento imóvel pertencentes a residentes no exterior; d) equipamento móvel (navios, aviões, plataformas etc.) em operação e um país diferente daquele do investidor (UNCTAD, 2009, p. 16-17).

Outro aspecto característico das ETNs que desejamos sublinhar neste momento é a diferença substancial entre as atribuições dos acionistas e as atribuições daqueles que administram diretamente a empresa. Conforme mencionado no item 3.1.1.1, a evolução do modelo corporativo pelo qual operam as grandes ETNs, culminou, dentre outras questões, na separação entre os proprietários (acionistas) e os administradores (*managers*). Assim, nas ETNs, os acionistas e os *managers* desempenham papéis juridicamente diferentes (TOMBS, WHYTE, 2015).

Aos acionistas, possuidores de ações ordinárias (ou *common stocks*), compete a tomada de decisões genéricas sobre o modo de atuação da corporação, decisões estas que devem ser tomadas ““fora da sala de reuniões e em assembleias anuais de acionistas. São as assembleias de acionistas que ratificam decisões sobre como distribuir lucros e perdas e sobre as principais decisões de investimento” (TOMBS; WHYTE, 2015, p. 109, tradução nossa).<sup>135</sup> Já os diretores possuem responsabilidades jurídicas mais diretas, além de deveres fiduciários (BAKAN, 2006). A eles compete a tomada de decisões sobre o modo pelo qual as diretrizes traçadas pelos acionistas devem ser alcançadas, ou seja, *como* chegar aos objetivos elencados pelos acionistas (BAKAN, 2006). Para Bakan (2006), os diretores possuem um grau considerável de discricionariedade nas suas tomadas de decisões, mas essa discricionariedade é limitada pelo seu dever primordial de garantir o sucesso da corporação e a maximização dos

---

<sup>135</sup> No original: “outside the boardroom and made in annual meetings of shareholders. It is shareholders’ meetings that ratify decisions about how to distribute profits and losses and about key investment decisions” (TOMBS; WHYTE, 2015, p. 109).

lucros dos acionistas (BAKAN, 2006). Nesse mesmo sentido, entendem Tombs e Whyte (2015, p. 109) que “embora os diretores tenham alguma discricionariedade para adotar políticas que possam beneficiar outros grupos (trabalhadores, consumidores e outros), eles só poderão fazê-lo se essas políticas puderem ser consideradas do interesse dos acionistas”.<sup>136</sup> Conforme analisaremos mais profundamente no capítulo seguinte, esse dever basilar dos diretores é uma limitação direta para uma atuação mais social e ambientalmente ética por parte dessas empresas (BAKAN, 2006). Essa separação entre *shareholders* e *managers* também dificulta frequentemente a identificação do centro de decisões de uma corporação para fins de *responsabilização* (BAKAN, 2006).

Outra questão necessária quando da definição das Empresas Transnacionais é evidenciar a sua diferença em relação às *Empresas Internacionais*. Enquanto as Empresas Internacionais recebem este nome por *exportar* bens e produtos, as Empresas Transnacionais *atuam*, de fato, em mais de um país. conforme esclarecem Oliveira e Giachin (2017):

Um dos principais elementos configuradores de uma empresa transnacional é justamente sua **capacidade de transcender limites territoriais**, desconhecendo fronteiras e nacionalidades e, assim, fortalecendo sua atuação. Vale ressaltar, entretanto, que **tais empresas não devem ser confundidas com as empresas internacionais de exportação** de bens e produtos, eis que estas últimas caracterizam-se por possuir uma nacionalidade específica, produzindo em um determinado país, e distribuindo sua produção aos demais. **A empresa transnacional, por sua vez, possui diversas filiais em escala mundial, não pertencendo a um único país e, portanto, suas funções produtivas poderão transpor eventuais barreiras** (OLIVEIRA; GIACHIN, 2017, p. 848, grifo nosso).

Assim, a ideia de Empresa Transnacional ultrapassa a ideia de Empresa Internacional, já que suas atividades, e mesmo suas políticas internas, transcenderiam os limites territoriais do seu Estado de origem. As ETNs não apenas exportam seus produtos para outros países, mas elas, de fato, realizam toda ou parte de sua produção para além das fronteiras territoriais de seu Estado. Sobre as limitações da ideia de Empresa Internacional, Kawamura (2012) sustenta que:

**Uma empresa que apenas comercialize produtos em outros países, mesmo que represente recursos relevantes à economia local, mas que nada – ou pouco – intervenha no processo produtivo deste bem, não parece se enquadrar na noção de empresa transnacional [...].** Nesta hipótese, a política da empresa ainda não estaria direcionada a um quadro realmente global, mas centrada, de modo prioritário, ao país em que se encontra sediada. (KAWAMURA, 2012, p. 46, grifo nosso)<sup>137</sup>.

Também expressamos predileção pela expressão “Empresa Transnacional” em lugar do termo “empresa multinacional”, posto que o primeiro apenas denota a atuação em diversas

<sup>136</sup> No original: “whilst directors have some discretion to pursue policies that might benefit other groups (workers, consumers and so on), they can only do so if such policies can be regarded as being in the interests of shareholders”. (Tombs; Whyte, 2015, p. 109).

<sup>137</sup> Em função dessa diferença entre empresa internacional e empresa transnacional, neste trabalho nos pautaremos pela ideia de Empresa Transnacional, em lugar de “empresa internacional”.

nações, enquanto o segundo torna mais explícito o caráter de *transcendência* e de *fluides* próprio dessas entidades, conforme apontam Oliveira e Giachin:

[...] enquanto o termo multinacional apenas indica a atuação em diversas nações, implicando uma multiplicidade na nacionalidade de determinada empresa, a denominação transnacional faz menção direta à atuação dessas corporações, enriquecendo sua conceituação. (OLIVEIRA; GIACHIN, 2017, p. 852)<sup>138</sup>.

Ainda, é necessário situar brevemente as ETNs no âmbito internacional. Conforme detalharemos no capítulo seguinte, para o Direito Internacional, as empresas transnacionais não possuem *personalidade jurídica internacional*, não podendo, pois, serem consideradas sujeitos no Direito Internacional (DI). Segundo Wouters e Chané (2013, p. 3, tradução nossa) “a grande maioria dos pesquisadores entendem que as ETNs não possuem personalidade jurídica internacional”.<sup>139</sup>

No entanto, havendo ou não havendo esse reconhecimento expresso da personalidade jurídica internacional das ETNs, Wouters e Chané (2013, p. 20, tradução nossa) concluem que, na prática, elas já gozam de diversos direitos no âmbito do direito internacional dos investimentos e do direito internacional dos direitos humanos: “Elas podem garantir a proteção de seus bens e ativos perante os tribunais nacionais e por meio de processos de arbitragem, além de poderem reivindicar violações de seus direitos perante a Corte Europeia de Direitos Humanos”.<sup>140</sup> No entanto, em contrapartida, essas empresas não possuem obrigações no âmbito internacional, tendo apenas, quando muito, algumas responsabilidades cuja implementação e execução recaem sobre autoridades governamentais estatais (WOUTERS, CHANÉ, 2013).

Já no prisma das *Relações Internacionais*, as ETNs são consideradas *atores* internacionais. Para tanto, elas não necessitam de reconhecimento *jurídico* internacional. Apenas a sua atuação internacional, “por meio de relações e fluxos”, já seria suficiente para

<sup>138</sup> Reconhecemos as nuances de diferenciação entre os termos “transnacional” e “multinacional” e acreditamos que o termo “empresa transnacional” traduz melhor o conceito com o qual nos propusemos a trabalhar, motivo pelo qual o elegemos. No entanto, em função de na literatura consultada haver uma diversidade de expressões designando os mesmos entes (que são objeto deste trabalho), tais como “empresa transacional”, “empresa multinacional” ou “corporação transnacional”, optamos por não nos atermos às minúcias semânticas que os separam. Por esse motivo, quando utilizadas ao longo do texto, todas essas expressões devem ser compreendidas de forma análoga ao conceito proposto pela UNCTAD, já anteriormente mencionado. Assim, todas as expressões supracitadas dizem respeito a “[...] empresas, associadas ou não, constituídas pelas empresas matriz e suas afiliadas estrangeiras” (UNCTAD, 2009, p. 14, tradução nossa).

<sup>139</sup> No original: “the large majority of international legal scholars hold that MNCs do not possess international legal personality” (WOUTERS, CHANÉ, 2013, p. 3)

<sup>140</sup> No original: “They can ensure protection of their assets before domestic courts and through arbitration processes and can claim violations of their rights before the ECtHR” (WOUTERS, CHANÉ, 2013, p. 20)

serem entendidas como atores das Relações Internacionais. Nesse sentido, esclarece Kawamura (2012):

A condição de ator internacional, contudo, não necessita ocorrer obrigatoriamente no plano normativo: ou seja, prescinde da vinculação estritamente jurídica de que advém a condição de sujeito de Direito Internacional. **A ideia de ator, portanto, se distingue da concepção de sujeito de direito, pois se encontra relacionada à possibilidade de atuação no cenário internacional por meio de relações e fluxos que não precisam, obrigatoriamente, ostentar natureza jurídica.** (KAWAMURA, 2012, p. 34).

Nesta seção, cremos ter sublinhado algumas das características definidoras das (grandes) Empresas Transnacionais sem a pretensão de esgotá-las, mas de destacar aquelas essenciais para os fins desta pesquisa. Em síntese, apontamos que as ETNs são empresas: a) que atuam em um ou mais países além do seu país sede a partir de uma cadeia global de *produção* e por meio do investimento estrangeiro direto; b) que possuem um núcleo decisório; c) que estabelecem relações de hierarquia em diferentes níveis com suas empresas subsidiárias, geralmente na medida de seu *poder de voto*; d) que têm como objetivo a maximização dos lucros dos acionistas (*shareholders*); e) que pautam sua atuação e planejamento tendo em vista a conjuntura macroeconômica global; f) que atuam *transnacionalmente* e em rede; g) cujos *shareholders* e *managers* (diretores) possuem papéis diferentes no âmbito da empresa e que as ETNs são *atores* da conjuntura global para as Relações Internacionais e que não possuem oficialmente personalidade jurídica internacional no âmbito do Direito Internacional.

Mas é necessário ressaltar, ainda, que, para fins deste trabalho, interessam-nos as *grandes* ETNs, aquelas que não apenas atingem substancialmente os Comuns Ambientais, mas que a isso acumulam a capacidade de uma incisiva intervenção política nos países em que atuam, no intuito de fazerem livre o caminho para empreenderem suas atividades danosas ou potencialmente danosas em tais países.

Assim, nos referimos principalmente àquelas empresas que, conforme aponta Wilks (2013), têm a capacidade de influenciar o fazer político a seu favor (consoante esmiuçaremos no item 3.2.3), em um processo que culmina no que Zubizarreta e Ramiro (2016) entende como *arquitetura da impunidade*. Assim, nos referimos majoritariamente àquelas ETNs que de fato possuem *espaço de manobra* na conjuntura internacional. Conforme explica Wilks (2013, p. 21, grifo nosso):

As empresas menores que operam em mercados competitivos são significativamente contidas pelas forças do mercado, além de terem limitações temporais, monetárias e de flexibilidade para se engajarem na política. **As grandes empresas oligopolistas,**

por outro lado, têm tempo, dinheiro, flexibilidade e, acima de tudo, espaço de manobra discricionário.<sup>141</sup>

Assim, são empresas que constam nas listas de maiores empresas do mundo, classificadas seja pela sua receita, seja pela sua quantidade de *foreign assets*, conforme apresentam as figuras a seguir.

Figura 1 – Lista de maiores empresas do mundo por critério de receita

FORTUNE							RANKINGS ▾		MAGAZINE	NEWSLETTERS	VIDEO	CONFERENCES	SEARCH	SIGN IN
RANK	NAME	REVENUES (\$M)	PROFITS (\$M)	ASSETS (\$M)	EMPLOYEES	CHANGE IN RANK	COUNTRY / TERRITORY							
1	Walmart	\$514,405.00	\$6,670.00	\$219,295.00	2,200,000	-	U.S.							
2	Sinopec Group	\$414,649.90	\$5,845.00	\$329,186.30	619,151	1	China							
3	Royal Dutch Shell	\$396,556.00	\$23,352.00	\$399,194.00	81,000	2	Netherlands							
4	China National Petroleum	\$392,976.60	\$2,270.50	\$601,899.90	1,382,401	-	China							
5	State Grid	\$387,056.00	\$8,174.80	\$572,309.50	917,717	-3	China							
6	Saudi Aramco	\$355,905.00	\$110,974.50	\$358,872.90	76,418	-	Saudi Arabia							
7	BP	\$303,738.00	\$9,383.00	\$282,176.00	73,000	1	Britain							
8	Exxon Mobil	\$290,212.00	\$20,840.00	\$346,196.00	71,000	1	U.S.							
9	Volkswagen	\$278,341.50	\$14,322.50	\$523,672.30	664,496	-2	Germany							
10	Toyota Motor	\$272,612.00	\$16,982.00	\$469,295.60	370,870	-4	Japan							
11	Apple	\$265,595.00	\$59,531.00	\$365,725.00	132,000	-	U.S.							
12	Berkshire Hathaway	\$247,837.00	\$4,021.00	\$707,794.00	389,000	-2	U.S.							
13	Amazon.com	\$232,887.00	\$10,073.00	\$162,648.00	647,500	5	U.S.							
14	UnitedHealth Group	\$226,247.00	\$11,986.00	\$152,221.00	300,000	1	U.S.							
15	Samsung Electronics	\$221,579.40	\$38,895.20	\$304,165.30	309,630	-3	South Korea							
16	Glencore	\$219,754.00	\$3,408.00	\$128,672.00	85,504	-2	Switzerland							
17	McKesson	\$214,319.00	\$34	\$59,672.00	70,000	-4	U.S.							

Fonte: Fortune (2019).

<sup>141</sup> No original: Smaller corporations operating in competitive markets are significantly constrained by market forces and have limited time, money and flexibility to devote to political engagement. **Large oligopolistic corporations, on the other hand, have time, money, flexibility and, above all, discretionary room for manoeuvre.** (Wilks, 2013, p. 21).

Figura 2 – Lista de maiores empresas do mundo por *foreign assets* (2017)

Web table 19. The world's top 100 non-financial MNEs, ranked by foreign assets, 2017 <sup>a</sup>  
(Millions of dollars and number of employees)

Ranking by:					Assets		Sales		Employment		
Foreign assets	TNI <sup>b</sup>	Corporation	Home economy	Industry <sup>c</sup>	Foreign	Total	Foreign	Total	Foreign <sup>d</sup>	Total	TNI <sup>b</sup> (Per cent)
1	40	Royal Dutch Shell plc	United Kingdom	Mining, quarrying and petroleum	344 210	407 097	204 570	305 179	62 000	86 000	74.6
2	52	Toyota Motor Corporation	Japan	Motor Vehicles	302 788	472 625	181 358	265 008	236 480	369 124	65.5
3	27	Total SA	France	Petroleum Refining and Related	234 993	242 576	109 164	140 124	66 730	98 277	80.9
4	46	BP plc	United Kingdom	Petroleum Refining and Related	220 380	276 620	152 525	228 794	43 715	74 700	68.3
5	62	Volkswagen Group	Germany	Motor Vehicles	219 917	505 348	210 089	260 070	357 558	642 292	60.0
6	51	Softbank Corp	Japan	Telecommunications	214 863	292 928	42 148	62 614	50 172	68 402	65.9
7	59	Exxon Mobil Corporation	United States	Petroleum Refining and Related	203 626	348 691	155 083	237 162	40 644	69 600	60.7
8	5	British American Tobacco PLC	United Kingdom	Tobacco	189 214	190 643	25 844	26 116	78 843	91 402	94.8
9	64	General Electric Co	United States	Industrial and Commercial Machinery	186 586	377 945	75 796	122 093	207 000	313 000	59.2
10	61	Chevron Corporation	United States	Petroleum Refining and Related	183 643	253 806	77 101	134 779	26 700	51 900	60.3
11	29	Anheuser-Busch InBev NV	Belgium	Food & beverages	165 176	205 173	38 429	47 052	156 544	200 000	80.2
12	14	Vodafone Group Plc	United Kingdom	Telecommunications	160 139	179 412	45 881	54 450	98 318	111 556	87.2
13	63	Daimler AG	Germany	Motor Vehicles	159 163	306 554	158 276	185 265	117 232	289 321	59.3
14	85	Apple Computer Inc	United States	Computer Equipment	146 048	375 319	144 895	229 234	47 863	123 000	47.0
15	33	Honda Motor Co Ltd	Japan	Motor Vehicles	141 289	181 777	121 249	138 560	147 219	211 915	78.2
16	38	Siemens AG	Germany	Industrial and Commercial Machinery	133 842	160 698	69 697	91 625	259 000	377 000	76.0
17	67	BMW AG	Germany	Motor Vehicles	130 265	232 050	95 970	111 249	39 629	129 932	57.6
18	72	Enel SpA	Italy	Electricity, gas and water	127 033	186 665	38 788	81 921	31 786	62 900	55.3
19	70	DowDuPont Inc	United States	Rubber and Miscellaneous Plastic	126 935	192 164	22 363	62 484	64 734	98 000	56.0
20	43	Nissan Motor Co Ltd	Japan	Motor Vehicles	126 346	176 119	91 193	107 801	77 809	137 250	71.0
21	16	CK Hutchison Holdings Limited	Hong Kong, China	Retail Trade	125 804	140 795	25 036	31 890	279 000	300 000	87.0
22	50	Johnson & Johnson	United States	Pharmaceuticals	118 747	157 303	36 587	76 450	101 156	134 000	66.3
23	39	Glencore PLC	Switzerland	Mining, quarrying and petroleum	116 708	135 644	126 697	195 713	109 196	145 977	75.2
24	56	Deutsche Telekom AG	Germany	Telecommunications	112 734	169 506	56 810	84 495	115 448	217 349	62.3
25	66	Eni SpA	Italy	Petroleum Refining and Related	111 723	137 836	43 427	75 444	12 626	33 536	58.8

Fonte: UNCTAD (2017).

Conforme observado, há uma imprecisão e uma diversidade de critérios de classificação, que tornam difícil uma definição rigorosa do que são as *grandes* ETNs às quais estamos nos referindo neste trabalho. De fato, há toda uma zona cinza de definições ambíguas, na qual alocam-se dúvidas sobre se uma determinada ETN é suficientemente grande e a partir de quais critérios ela seria considerada de grande porte ou de médio porte. No entanto, neste trabalho, nos referimos àquelas empresas que, pelo enorme tamanho, poder econômico e político e extensão da atuação não deixam margem para serem colocadas em zonas cinzas. Nos referimos ao tipo de ETNs que consta em listas como as supramencionadas, ou seja, àquelas que, pelo seu porte econômico e poder político, escapam à zona cinza de indefinições.

### 3.1.2 A retroalimentação entre Globalização e Empresas Transnacionais: o papel das políticas neoliberais do FMI, da OMC e do Banco Mundial na expansão global das ETNs

Nesta seção, sustentamos que o mercado global e os acordos internacionais de livre mercado nos quais ele se fundamenta foram conscientemente estruturados para reforçar o aumento e a proteção de bens/ativos das ETNs, bem como para evitar ao máximo a possibilidade de responsabilização e de taxações (WITTING, 2018, p. 62). Segundo Klein (2014, p. 17, tradução nossa):

Sempre se tratou de usar esses acordos abrangentes, bem como uma variedade de outras ferramentas, para fixar uma estrutura de política global que oferecesse liberdade máxima às empresas multinacionais para produzir seus produtos o mais barato possível e vendê-los com o menor número de regulamentações possível - enquanto pagavam o mínimo possível de impostos. Conceder essa lista de desejos

corporativos, nos disseram, alimentaria o crescimento econômico, o que acabaria reverberar positivamente para o resto de nós.<sup>142</sup>

A seguir, argumentamos que instituições econômicas internacionais tais como o Banco Mundial, o FMI e a OMC tiveram, principalmente nos anos 1980 e 1990, papel essencial na difusão e na implementação de princípios neoliberais ao redor do mundo, os quais, por sua vez, pavimentaram o caminho pelo qual as ETNs trilharam sua expansão global exponencial. Também localizaremos a liberalização do comércio e a expansão global das ETNs no contexto da globalização, sublinhando que ambos os processos ocorreram concomitantemente, retroalimentando-se.

Madeley (2009, p. 19, tradução nossa) sintetiza a globalização econômica como sendo "o mundo como um mercado único, sem barreiras, em oposição a um mundo com mercados separados".<sup>143</sup> Paul (2001, p. 286, tradução nossa) aponta, por exemplo, que um dos papéis que a globalização teve no fomento das políticas neoliberais foi justamente o de impulsionar a atuação das instituições internacionais que levavam a cabo a implementação dessas medidas:

Ao pressionar os Estados a remover barreiras comerciais, reduzir o setor público e liberalizar os controles econômicos, a globalização transferiu parte da autoridade reguladora de representantes nacionais eleitos popularmente para instituições internacionais, que são menos democraticamente responsáveis.<sup>144</sup>

Wilks (2013) enfatiza o protagonismo das ETNs no processo de globalização, sustentando que elas não apenas colaboraram com ele, mas que grande parte da configuração desse processo foi *definida* por esses entes:

[...] Essa nova era de ouro para as empresas multinacionais levou-as a serem consideradas como os principais agentes da globalização, quebrando barreiras nacionais e ampliando os mercados sem remorso. [...]. **Elas definiram substancialmente a própria natureza da globalização, suas modalidades, objetivos, processos e benefícios são construídos em uma estrutura normativa e cognitiva que se origina das empresas.** (WILKS, 2013, p. 46, grifo nosso, tradução nossa).<sup>145</sup>

<sup>142</sup> No original: It was always about using these sweeping deals, as well as a range of other tools, to lock in a global policy framework that provided maximum freedom to multinational corporations to produce their goods as cheaply as possible and sell them with as few regulations as possible – while paying as little in taxes as possible. Granting this corporate wishlist, we were told, would fuel economic growth, which would trickle down the rest of us, eventually.<sup>142</sup> (Klein, 2014, p. 17).

<sup>143</sup> No original: “the world as a single market, without barriers, as opposed to a world divided up into separate markets”. (Madeley, 2009, p. 19)

<sup>144</sup> No original: By pressuring states to remove trade barriers, reduce the public sector, and liberalize economic controls, globalization has moved some regulatory authority from popularly elected national representatives to international institutions, which are less democratically accountable. Paul (2001, p. 286).

<sup>145</sup> No original: [...] This new golden age for MNCs has led them to be regarded as the leading agents of globalization breaking down national barriers and remorselessly extending markets. [...]. **They have substantially defined the very nature of globalization, its modalities, goals, processes and benefits are constructed in a normative and cognitive framework that originates from corporations.** (WILKS, 2013, p. 46)

Madeley (2009) aponta para o interesse direto que tiveram (e têm) as ETNs no processo de globalização e afirma, em conformidade com Wilks (2013), que essas empresas *projetaram* diretamente o formato de globalização que melhor atendesse aos seus interesses, ou seja, aquele que pressupõe a suspensão de toda e qualquer barreira ao comércio internacional. Além disso, o autor também compartilha da visão de que as ETNs, concomitantemente, promovem e se beneficiam dos processos levados a cabo sob o manto da globalização:

**ETNs apoiam medidas de liberalização, como cortar barreiras à importação e exportação ao comércio e reduzir o papel do Estado, pois essas medidas lhes conferem um papel mais poderoso na economia de um país.** Mas enquanto as empresas multinacionais se beneficiam e promovem a liberalização e a globalização, elas também pressionam para que seus interesses sejam protegidos. **Eles engenhosamente projetaram uma forma de globalização que é alimentada não apenas pela liberalização, mas pelo protecionismo quando isso é do interesse das empresas.** (MADELEY, 2009, p. 19, destaque nosso, tradução nossa).<sup>146</sup>

Nesse mesmo sentido, Greer e Singh (2000) sublinham o papel que as ETNs tiveram, principalmente nos anos 1980, nas negociações internacionais que viriam posteriormente a lhes beneficiar. Segundo os autores, as ETNs "Fizeram lobby vigoroso para moldar a seu gosto o acordo de *Single Market* europeu, o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA) e a Rodada Uruguai do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT)" (GREER; SINGH, 2000, s.p., tradução nossa).<sup>147</sup> Todo esse empenho se deu em razão de que as ETNs já previam que se beneficiariam enormemente da redução das barreiras comerciais ao investimento estrangeiro que vinha no pacote da *globalização* (GREER; SINGH, 2000).

Sornarajah (2010) conclui, então, que a globalização, por ser um processo levado a cabo por aqueles que detêm poder, inevitavelmente tomou o caminho da garantia dos direitos mercantis em prejuízo dos direitos dos povos (SORNARAJAH, 2010). Nesse processo, sustenta Paul (2001), a globalização substituiu tanto o antigo colonialismo quanto a Guerra Fria enquanto princípio organizacional global, reduzindo distâncias e gastos e multiplicando a riqueza das chamadas empresas transacionais (PAUL, 2001).

Isso porque a desintegração do bloco soviético e a absorção pelo capital das antigas economias planificadas – com a consequente abertura de novos e imensos mercados a serem explorados – acelerou, por óbvio, o processo de globalização. A isso somam-se também a

<sup>146</sup> No original: TNCs support liberalization measures such as cutting import and export barriers to trade, and reducing the role of the state, as these measures give them a more powerful role in a country's economy. But while TNCs both benefit from and promote liberalization and globalization, they also press for their interests to be protected. They have craftily engineered a form of globalization that is fuelled not just by liberalization but by protectionism when this is in the corporate interest. (MADELEY, 2009, p. 19)

<sup>147</sup> No original: "have lobbied vigorously to shape to their liking Europe's Single Market agreement, the North American Free Trade Agreement (NAFTA), and the Uruguay Round of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)" (GREER; SINGH, 2000, s.p)

adesão da China ao capitalismo e a liberalização de outras grandes economias como Brasil e Índia, de modo que todos esses acontecimentos convergiram para transformar o mercado mundial em um ambiente bastante propício para a atuação crescimento econômico das grandes ETNs (WILKS, 2013):

Já Wallerstein (2006), assim como os demais teóricos do Sistema-Mundo, considera que a globalização nada mais seria do que a reconfiguração de um sistema há muito existente e consolidado. Nas palavras do autor:

Este termo [globalização] foi inventado nos anos 80. O termo é geralmente utilizado para fazer referência a uma reconfiguração da economia mundial que só recentemente surgiu, na qual as pressões de todos os governos para abrir suas fronteiras à livre circulação de bens e capitais são extraordinariamente fortes. É o resultado, argumenta-se, dos avanços tecnológicos, especialmente no campo da informática. O termo é tanto prescrição quanto descrição. (WALLERSTEIN, 2006, p. 93, destaque nosso, tradução nossa).<sup>148</sup>

Desse modo, percebe-se que, por serem as principais beneficiadas pela liberalização mundial do comércio que iniciava em meados das décadas de 1980 e 1990, as grandes ETNs empenharam-se a sério nesse processo. Assim, essas empresas não foram meras beneficiadas da globalização, mas agentes ativas desse fenômeno.

Até o momento, procuramos evidenciar o interesse das ETNs no avanço da globalização e argumentar que elas não apenas possuíam interesse no processo, como também foram dele agentes. A partir de agora, pretendemos nos debruçar sobre a outra *via* desse processo, ou seja: como instituições internacionais intercederam fortemente e foram agentes essenciais para a implementação do neoliberalismo, processo que, conseqüentemente, beneficiava as ETNs e lhes estimulava a avançar sobre as economias do globo que ainda não estavam suficientemente desbravadas.

Em outras palavras, pretendemos localizar a atuação de instituições internacionais, como o FMI, a OMC e o Banco mundial – enquanto propulsores da pilhagem e da acumulação por despossessão levada a cabo pelas ETNs – no processo de implementação do neoliberalismo, fechando, assim, o ciclo de retroalimentação de que fazem parte esses fenômenos.

As referidas instituições tiveram seus espaços de atuação propositalmente ampliados em determinado momento da história, para que pudessem forçar a implementação das medidas

---

<sup>148</sup> No original: This term [globalization] was invented in the 1980s. It is usually thought to refer to a **reconfiguration of the world-economy** that has only recently come into existence, in which the pressures on all governments to open their frontiers to the free movement of goods and capital is unusually strong. This is the result, it is argued, of technological advances, especially in the field of informatics. The term is as much prescription as description. (WALLERSTEIN, 2006, p. 93, destaque nosso)

neoliberais. Chorev e Babb (2009) sustentam que, em função da conjuntura econômica dos anos 1970 e 1980, os Estados Unidos se utilizaram do papel influente que desempenhavam nas referidas instituições para modificar e ampliar seu escopo, fazendo, assim, avançar ao redor do mundo a agenda neoliberal.

Antes dessa mudança de curso, essas agências tinham uma atuação menos extensa (CHOREV; BABB, 2009). Isso porque instituições como o Banco Mundial, o FMI e o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (*General Agreement on Tariffs and Trade* – GATT) foram criadas com o intuito precípua de ajudar os países a se recuperarem economicamente após o fim da Segunda Guerra Mundial (CHOREV; BABB, 2009). Segundo Stelzer (2018, p. 43),

O comércio foi o grande mote do pós-guerra para manter a estabilidade do sistema mundial, juntamente com as finanças, não por acaso, as instituições que sucederam o conflito foram a Organização Mundial do Comércio (OMC), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD).

Assim, o Banco Mundial foi inicialmente idealizado para conceder empréstimos para a reconstrução dos países no pós-guerra e, posteriormente, para levar a cabo projetos de desenvolvimento (CHOREV; BABB, 2009). Já o FMI “Tentaria controlar a propagação da crise econômica internacional por meio de um fundo especial de estabilização, concedendo empréstimos a países que padecem de déficits na balança de pagamentos” (CHOREV; BABB, 2009, p. 464, tradução nossa).<sup>149</sup> Por sua vez, o papel inicial do GATT (posteriormente OMC) era o de auxiliar os países nas negociações para a redução de barreiras ao comércio de produtos manufaturados (CHOREV; BABB, 2009).

Nesse primeiro momento, no pós guerra, essas agências possuíam alcance e poder de persuasão razoavelmente limitados. O FMI, por exemplo, no início de sua atuação, condicionava a concessão de empréstimos à realização de reformas *macroeconômicas* (não estruturais), que visavam acabar com a inflação e controlar os gastos do governo (CHOREV; BABB, 2009)<sup>150</sup>.

Já o GATT (que deu origem à OMC), “comprometeu seus membros com a redução de tarifas e outras barreiras ao comércio e com a eliminação do tratamento discriminatório no

---

<sup>149</sup> No original: “would attempt to control the spread of international economic crisis through a special stabilization fund providing loans to countries suffering from balance-of-payments deficits” (CHOREV; BABB, 2009, p. 464)

<sup>150</sup> A concessão era feita por meio dos *Standby Arrangements*, contratos que, se não fossem cumpridos, ensejavam o corte nos empréstimos (CHOREV; BABB, 2009). Essas condições fizeram com que recorressem ao FMI majoritariamente países em desenvolvimento, os quais chegavam a esse extremo por falta de alternativa; já os países “desenvolvidos”, que possuíam condições de atrair capital por outras vias, tais como por meio de investimento estrangeiro, assim o fizeram (CHOREV; BABB, 2009).

comércio internacional” (CHOREV; BABB, 2009, p. 466, tradução nossa).<sup>151</sup> No entanto, à época, os tratados levados a cabo pelo GATT eram menos restritivos e não obrigatórios, pois, em razão da ausência de um órgão de resolução de controvérsias (que só viria depois), os mecanismos de implementação desses tratados ficavam enfraquecidos, o que dava certo espaço para que os países integrantes procrastinassem ou simplesmente não aplicassem as medidas requeridas (CHOREV; BABB, 2009).

No entanto, a mudança de paradigma econômico global (avanço da agenda neoliberal), que se seguiu à crise de 1973, fez com que também fosse necessário mudar o papel e o modo de atuação de instituições como o FMI e a OMC (à época, GATT) (DARDOT; LAVAL, 2016)<sup>152</sup>. Assim, de acordo com Chorev e Babb (2009, p. 461, tradução nossa), "após a crise econômica mundial da década de 1970, os Estados Unidos reinventaram sua hegemonia ao fazer a transição da ordem mundial liberal incorporada no pós-guerra para o modelo de neoliberalismo e capitalismo global de Reagan e Thatcher.<sup>153</sup> Dardot e Laval (2016, p. 198, destaque nosso) também sublinham a mudança de atuação dessas instituições e reforçam seu papel na expansão do neoliberalismo:

As organizações internacionais tiveram um papel bastante ativo na difusão dessa norma. **O FMI e o Banco Mundial viram o sentido de sua missão mudar radicalmente nos anos 1980, em consequência da adesão dos governos dos países mais poderosos à nova racionalidade governamental.**

Assim, após a crise econômica de 1982, a mudança para o paradigma neoliberal foi mais enfaticamente impulsionada pelos Estados Unidos que, utilizando-se de sua posição privilegiada no âmbito do FMI e do GATT, fizeram com que essas agências econômicas aumentassem a extensão do seu poder de intervenção econômica (CHOREV; BABB, 2009)<sup>154</sup>.

Sendo assim:

---

<sup>151</sup> No original: “committed members to reducing tariffs and other barriers to trade, and to eliminating discriminatory treatment in international commerce” (CHOREV; BABB, 2009, p. 466)

<sup>152</sup> O início dos anos 1970 foi marcado pela estagnação econômica, pelo desemprego, pelo aumento da inflação e pelo endividamento em escala global, o que fez com que as ideias neoliberais (cujas origens remontam aos anos 1930) surgissem novamente no horizonte com força renovada (CHOREV; BABB, 2009; DARDOT; LAVAL, 2016).

<sup>153</sup> No original: “following the world economic crisis of the 1970s, the United States reinvented its hegemony by transitioning from the post-war ‘embedded liberal’ world order to the Reagan-Thatcher model of neoliberalism and global capitalist”. (CHOREV; BABB, 2009, p. 461)

<sup>154</sup> No FMI, os Estados Unidos tinham uma posição privilegiada por diversas razões. Inicialmente, em razão da lógica interna do FMI (que era controlado pelos países na medida de sua contribuição monetária para o fundo), e também em função de os EUA ter sido sempre o país maior “acionista”, o que o permitia ter papel dominante na criação e revisão de normas, além de ter poder de veto sobre as decisões mais importantes (CHOREV; BABB, 2009). Além disso, o papel do dólar no sistema monetário internacional, a localização espacial do FMI (em Washington) e a tendência dos outros acionistas influentes de seguirem os posicionamentos dos EUA em grandes decisões corroboram a posição de poder do país norte-americano no âmbito do FMI (CHOREV; BABB, 2009). Já

Liderados pelo governo dos Estados Unidos, membro dominante das duas instituições, o FMI e o GATT / OMC foram transformados de maneira a expandir suas jurisdições e suas respectivas capacidades de se intrometer nas políticas econômicas nacionais e de incorporar países em um sistema global de regras econômicas liberalizadoras do mercado. [...] Os empréstimos do Banco Mundial e do FMI e os acordos comerciais do GATT / OMC tiveram um papel especialmente importante e visível na formulação, na legitimação e na aplicação em todo o mundo de diretrizes neoliberais (CHOREV; BABB, 2009, p. 460-461, tradução nossa).<sup>155</sup>

Nesse sentido, nos anos 1980, o FMI, que antes condicionava empréstimos à realização de mudanças macroeconômicas, agora expandiu seu papel, servindo não apenas como uma fonte desses empréstimos, mas também como uma ponte entre os países em desenvolvimento e o capital de bancos estrangeiros, que lhes poderiam conceder empréstimos (CHOREV; BABB, 2009). Sobre essa função de “intermediador” agora exercida pelo FMI:

[...] desde a década de 1980, o FMI obteve uma autoridade considerável a partir de sua capacidade de servir como guardião de recursos financeiros que não são seus – recursos de bancos (principalmente dos EUA) e de outros investidores privados, que contam com a certificação do FMI e de outros credores multilaterais, como o Banco Mundial, para avaliar o nível de credibilidade de um país ao tomar suas decisões relativas à concessão de empréstimo. (CHOREV; BABB, 2009, p. 474, tradução nossa).<sup>156</sup>

Já em 1986, o FMI passou a condicionar seus empréstimos à implementação dos planos de ajuste estrutural, que requeriam mudanças na estrutura econômica e fiscal dos países bem mais profundas e mais difíceis de serem remediadas do que as anteriores, tais como privatização de empresas estatais, liberalização dos mercados domésticos de capital, reforma tributária, liberalização do comércio etc. (CHOREV; BABB, 2009). Sobre essas novas mudanças requeridas pelo FMI:

[...] a “condicionalidade estrutural” é orientada no sentido de ensejar mudanças profundas nos sistemas econômico e jurídico de um Estado, as quais são muito mais difíceis de reverter. Depois que uma empresa é privatizada, é difícil “renacionalizá-la”; uma vez aprovada uma lei de falências no Congresso, é quase impossível voltar à antiga lei. Em resumo, essas regras eram muito mais ambiciosas e muito mais

---

no âmbito da OMC, em que as decisões devem ser feitas multilateralmente, por consenso, de modo mais “diplomático”, a dominância dos EUA fica menos evidente, embora ainda existente. Nesse caso, os EUA exercem poder por meio de ameaças de sanções econômicas e por promessas de concessão de benefícios. Nesse sentido, “the size of the U.S. economy makes both threats of sanctions and promises of benefits very effective, which U.S. negotiators used to impose liberalization on others while excluding some U.S. industries from the same fate” (CHOREV; BABB, 2009, p. 472).

<sup>155</sup> No original: Led by the United States government, the two institutions’ dominant member, both the IMF and the GATT/WTO were transformed in ways that expanded their jurisdictions and their respective capacities to intrude into national economic policies, and to incorporate countries into a global system of market-liberalizing economic rules. [...] The World Bank and IMF’s loans and the GATT/WTO trade agreements played an especially important and visible role in the formulation of neoliberal prescriptions, to their legitimation, and in their enforcement worldwide. (CHOREV; BABB, 2009, p. 460-461).

<sup>156</sup> No original: [...] since the 1980s, the IMF had derived considerable authority from its ability to serve as a gatekeeper for financial resources that it does not own – from (mostly U.S.) banks and other private investors, which rely on IMF certification of a country’s creditworthiness when making their lending decisions, and from other multilateral lenders, such as the World Bank. (CHOREV; BABB, 2009, p. 474).

intrusivas e visavam difundir políticas neoliberais em todo o mundo, transformando radicalmente as economias em desenvolvimento para estarem mais alinhadas com o mercado. (CHOREV; BABB, 2009, p. 470-471, tradução nossa).<sup>157</sup>

Já no caso do GATT, a mudança no direcionamento e na extensão dessa instituição está intimamente relacionada à criação daquela que lhe sucedeu, a OMC, em 1995. Isso porque, “ao contrário do GATT, a OMC era uma organização permanente e formal” (CHOREV; BABB, 2009, p. 470, tradução nossa).<sup>158</sup> Além disso, o papel jurisdicional da OMC “foi largamente expandido para incluir uma gama mais ampla de políticas econômicas domésticas, suas regras de aplicabilidade se tornaram muito mais rigorosas do que antes e ela se tornou mais eficaz ao fazer cumprir as regras que aplicava” (CHOREV; BABB, 2009, p. 470, tradução nossa).<sup>159</sup>

A partir de então, um Estado que desejasse ser membro da OMC devia se comprometer obrigatoriamente com todas as suas regras (exceto com os acordos plurilaterais, como o Anexo 4 do Acordo de Constituição da OMC), além de se submeter aos seus novos mecanismos jurídicos.<sup>160</sup> Esses novos mecanismos jurídicos se basearam em normas e práticas que já existiam no âmbito do GATT, no entanto, eles tornaram muito mais difícil para os Estados não cooperarem. A principal mudança foi o estabelecimento de um tribunal, cujas regras são vinculantes e no qual os réus não podem retaliar por meio de vetos ou *sansões mercantis* (CHOREV; BABB, 2009).

As mudanças acima mencionadas ficam bastante evidentes por ocasião do *Washington Consensus* (Consenso de Washington), de 1989. Para Sornarajah (2010), a existência do “Consenso de Washington” é prova cabal do papel das instituições financeiras internacionais enquanto propulsoras da expansão do neoliberalismo. Logo, “o termo ‘Consenso de Washington’ veio resumir a noção de que as duas instituições financeiras agiam em consonância com o governo dos Estados Unidos no sentido de impor condições baseadas nas

---

<sup>157</sup> No original: [...] structural conditionality is oriented toward making deep changes in national economic and legal systems that are much harder to reverse. Once a company has been privatized, it is difficult to renationalize it; once a bankruptcy law has passed in Congress, it is next to impossible to go back to the old law. In short, these rules were much more ambitious and much more intrusive, and aimed at diffusing neoliberal policies worldwide, radically transforming developing economies to be more market-oriented. (CHOREV; BABB, 2009, p. 470-471).

<sup>158</sup> No original: “unlike GATT, the WTO was a permanent, formal organization” (CHOREV; BABB, 2009, p. 470).

<sup>159</sup> No original: “was greatly expanded to include a wider range of domestic economic policies, its rules of applicability were much stricter than before, and it was more effective in enforcing the rules that it applied” (CHOREV; BABB, 2009, p. 470)

<sup>160</sup> De acordo com Stelzer (2018), o órgão jurisdicional da OMC é atualmente o órgão jurisdicional internacional mais ativo, tendo estabelecido mais de 500 disputas desde a sua criação e proferido mais de 350 veredictos.

noções de liberalismo econômico ” (SORNARAJAH, 2010, p. 48, tradução nossa).<sup>161</sup> À época, o Consenso de Washington era o termo normalmente utilizado para fazer referência a um conjunto de recomendações que todos os países deveriam empregar para conseguir empréstimos e auxílios, dentre elas:

disciplina orçamentária [...], liberalização do comércio, com supressão de barreiras alfandegárias e fixação de taxas de câmbio competitivas, abertura à movimentação de capitais estrangeiros, privatização da economia, desregulamentação e criação de mercados concorrenciais e proteção aos direitos de propriedade, em particular à propriedade intelectual dos oligopólios internacionais. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 197-198)

Essas 10 recomendações foram adotadas e propagadas pelas principais agências internacionais relacionadas à economia, que passaram a estimular a sua implementação. Na sequência do Consenso de Washington, segundo diagnosticou Rodrik (2006, p. 974, tradução nossa), “houve mais privatização, desregulamentação e liberalização comercial na América Latina e na Europa Oriental do que provavelmente em qualquer outro lugar e em qualquer ponto da história econômica”.<sup>162</sup> A implementação das diretrizes econômicas derivadas do *Consenso de Washington* propiciou, concomitantemente, o avanço do neoliberalismo e a expansão das ETNs, que se beneficiaram sobremaneira da implementação dessas diretrizes, conforme esclarece Wilks (2013, p. 152, tradução nossa):

Expressas em termos de regras institucionais, as organizações internacionais que construíram o Consenso de Washington apoiam as empresas por meio da incorporação dos princípios de tratamento nacional e da nação mais favorecida. Mais especificamente, a OMC e o FMI abriram novos mercados, negociando reduções de tarifas e medidas protecionistas. [...] Novos mercados também foram incentivados através do apoio consistente à redução de governos, à liberalização de mercados e à privatização, que criou novos setores industriais [...].<sup>163</sup>

Após essa abertura econômica propiciada pelo FMI, pelo Banco Mundial e pela OMC, “tornou-se muito mais fácil transferir ativos de todos os tipos (financeiros, humanos, físicos) através das fronteiras nacionais e as empresas, juntamente com seus acionistas, aproveitaram ao máximo esse aumento de flexibilidade” (JONGE, 2017, p. 10, tradução nossa).<sup>164</sup>

<sup>161</sup> No original: “the term ‘Washington Consensus’ came to epitomise the notion that the two financial institutions acted in concert with the government of the United States in imposing conditions that were based on notions of economic liberalism” (SORNARAJAH, 2010, p. 48).

<sup>162</sup> No original: “There was more privatization, deregulation, and trade liberalization in Latin America and Eastern Europe than probably anywhere else at any point in economic history”. (Rodrik 2006, p. 974)

<sup>163</sup> No original: Expressed in terms of institutional rules, the international organizations constructing the Washington Consensus support corporations through embedding the principles of national treatment and most favoured nation. More specifically the WTO and the IMF have opened up new markets by negotiating reductions in tariffs and in protectionist measures. [...] New markets have also been encouraged through the consistent endorsement of reduced government, liberalization of markets and privatization which has created new industrial sectors [...]. (Wilks, 2013, p. 152)

<sup>164</sup> No original: “it has become much easier to shift assets of all kinds (financial, human, physical) across national borders, and companies, along with their shareholders, have taken full advantage of this increased flexibility” (JONGE, 2017, p. 10).

Em resumo, a mudança de paradigma econômico fez necessária uma mudança de atuação em agências econômicas internacionais, tais como o Banco Mundial, a OMC e o FMI. Essas instituições, então, passaram a fomentar a implementação das diretrizes materializadas pelo Consenso de Washington. Assim, concorreram para a expansão do neoliberalismo e, também, das ETNs, que se beneficiaram enormemente da subsequente abertura de mercado. É por isso que Bakan (2006) entende que:

As nações devem trabalhar juntas para mudar as ideologias e práticas de instituições internacionais, como OMC, FMI e Banco Mundial, longe do fundamentalismo de mercado e de sua facilitação à desregulamentação e à privatização. Os atuais preconceitos ideológicos dessas instituições não estão escritos em pedra. De fato, seu mandato original, formulado em Bretton Woods, refletia as teorias econômicas de John Maynard Keynes e, portanto, tinham uma orientação muito diferente da que têm hoje. (BAKAN, 2006, p. 164, tradução nossa).<sup>165</sup>

Diante de toda a conjuntura esboçada, o que se tem notado é que a abertura ao capital estrangeiro, em lugar do prometido desenvolvimento socioeconômico, apenas ampliou o abismo econômico entre os países “desenvolvidos” e os países “subdesenvolvidos”<sup>166</sup>. Na verdade, segundo Wallerstein (2006), o “subdesenvolvimento” foi precisamente agravado pelas políticas neoliberais impostas a certos Estados. O autor entende que o “subdesenvolvimento” não é um dado natural:

Andre Gunder Frank cunhou a frase “**o desenvolvimento do subdesenvolvimento**” para descrever os resultados das políticas das **grandes** corporações, dos principais estados das zonas centrais e das agências interestaduais que promoveram o “livre comércio” na economia mundial. **O subdesenvolvimento era visto não como um estado original, cuja responsabilidade cabia aos países subdesenvolvidos, mas**

---

<sup>165</sup> No original: Nations should work together to shift the ideologies and practices of international institutions, such as the WTO, IMF, and World Bank, away from market fundamentalism and its facilitation of deregulation and privatization. The current ideological biases of these institutions are not written in stone. Indeed, their original mandate, formulated at Bretton Woods, reflected the economic theories of John Maynard Keynes, and thus a very different orientation than they have today. (BAKAN, 2006, p. 164).

<sup>166</sup> Aqui cabem esclarecimentos sobre as ideias de “desenvolvimento” e “subdesenvolvimento”. Primeiramente, segundo Dilger, Lang e Filho (2016), o subdesenvolvimento foi “criado” em 1949, por ocasião do emblemático discurso de posse do presidente dos Estados Unidos, Harry Truman (DILGER; LANG; FILHO, 2016). Ali, o termo “desenvolvimento” (que, *a priori*, referia-se a processos cíclicos da natureza) teve seu sentido oficialmente transmutado para tudo *aquilo que estivesse em oposição ao “subdesenvolvimento”* (DILGER; LANG; FILHO, 2016). Assim, Truman traçava a linha divisória entre o desenvolvido e o subdesenvolvido (DILGER; LANG; FILHO, 2016, p. 25). A partir de então, o termo “desenvolvimento” passou a ser atrelado ao “nível” em que se encontram certas economias e sociedades, tomando-se como referencial para a realização de tal nivelamento o ideal econômico e social disseminado pelos países do norte global. Segundo Dilger, Lang e Filho (2016): “as economias capitalistas modernas de Estados Unidos, Grã-Bretanha e Austrália foram colocadas como norma, às quais todas as demais sociedades – as que priorizavam a economia familiar, as que giravam em torno da permuta, as que se baseavam na propriedade coletiva da terra etc. – deveriam se assemelhar obrigatoriamente para chegar ao ‘desenvolvimento’” (DILGER; LANG; FILHO, 2016, p. 30). Nesse sentido, a ascensão do ideal de desenvolvimento trouxe consigo a impossibilidade de questioná-lo, uma vez que só poderia conotar algo positivo e desejável.

**como consequência do capitalismo histórico.** (WALLERSTEIN, 2006, p. 12, destaque nosso, tradução nossa).<sup>167</sup>

Em relatório de 2019, a UNCTAD (*United Nations Conference on Trade and Development*) admitiu que “O aumento da integração financeira aumentou a vulnerabilidade dos países em desenvolvimento aos ciclos financeiros globais”, de modo que, “no período de 2000 a 2018, a transferência de recursos resultante dos 16 principais países em desenvolvimento atingiu, em média, aproximadamente US \$ 440 bilhões por ano, ou 2,2% do produto interno bruto (PIB) desses países” (UNCTAD, 2019, p. 1, tradução nossa).<sup>168</sup> ainda admite que:

O capital estrangeiro privado é cada vez mais percebido como tendo o potencial de diminuir a lacuna de recursos nos países em desenvolvimento. No entanto, os fluxos de capital não garantem que a abertura ao capital estrangeiro e o estabelecimento de um ambiente favorável aos investidores atraiam o tipo de *inflows* necessárias para fortalecer um caminho de desenvolvimento mais inclusivo e sustentável. Os grandes *inflows* de capital podem, na verdade, diminuir as opções de financiamento para os países em desenvolvimento.<sup>169</sup>

Nesse sentido, faz-se necessário sublinhar o óbvio: o aumento do Produto Interno Bruto (PIB) de um país não significa, necessariamente, mais bem-estar social (GUDYNAS, 2016). Em verdade, a nível global, a tendência tem sido o aprofundamento do abismo social entre classes, da desigualdade e da concentração da riqueza por parte um percentual ínfimo da população, de modo que a “atual desigualdade na distribuição da riqueza não tem precedentes na história” (LANDER, 2016, p. 219).

Para Madeley (2009, p. 26, destaque nosso), “o Ocidente usou a pobreza dos países em desenvolvimento para forçar sua própria agenda ideológica de livre mercado. **Não há nada inevitável na globalização. É uma escolha política que abriu as portas para as empresas multinacionais em detrimento dos pobres.**”<sup>170</sup> O autor também salienta que a globalização,

<sup>167</sup> No original: Andre Gunder Frank coined the phrase “the development of underdevelopment” to describe the results of the policies of large corporations, major states in the core zones, and interstate agencies which promoted “free trade” in the world-economy. Underdevelopment was seen not as an original state, the responsibility for which lay with the countries that were underdeveloped, but as the consequence of historical capitalism. (WALLERSTEIN, 2006, p. 12, destaque nosso).

<sup>168</sup> No original: “increased financial integration has heightened the vulnerability of developing countries to global financial cycles” (UNCTAD, 2019, p. 1)

No original: “in the period 2000-2018, the ensuing resource transfer from 16 major developing countries amounted on average to roughly \$ 440 billion per year or 2.2 per cent of the combined gross domestic product (GDP) of these countries” A UNCTAD (2019, p. 1)

<sup>169</sup> No original: Private foreign capital is increasingly perceived as having the potential to narrow the resource gap in developing countries. However, **capital inflows do not come with a guarantee that opening the capital account and establishing an investor friendly environment will attract the kind of inflows needed to strengthen a more inclusive and sustainable development path.** Large capital inflows may actually diminish financing options for developing countries. (UNCTAD, 2019, p. 1).

<sup>170</sup> No original: “the West has used poverty in the developing world to force through its own ideological, free-market agenda. **There is nothing inevitable about globalization. It is a policy choice that has opened wide the gate for the TNCs to the detriment of the poor.**” (MADELEY, 2009, p. 26).

enquanto expansão agressiva do livre mercado global, dificultou ainda mais a independência econômica dos países em desenvolvimento: A globalização prende os países em desenvolvimento à economia global e dificulta a busca de um caminho econômico genuinamente independente” (MADELEY, 2009, p. 19, tradução nossa).<sup>171</sup>.

Lander (2016) cita estudo de 2014 realizado por Joseph Griffiths, em que o autor conclui que, para cada \$ 1 dólar investido pelos países desenvolvidos nos países subdesenvolvidos, estes últimos perdiam \$ 2 dólares (GRIFFITHS *apud* LANDER, 2016). Segundo Griffiths (2014, tradução nossa), para cada ganho com Griffith “Investimentos estrangeiros, remessas de trabalhadores migrantes, ajuda, *Portfolio equity (stocks & shares)*, caridade e outros fluxos oficiais” perde-se o dobro em “Fluxos financeiros ilícitos; Empréstimos para países ricos; Lucros obtidos por investidores estrangeiros e Pagamento de juros da dívida externa” conforme observa-se mais detalhadamente na representação a seguir.<sup>172</sup>

Figura 3 – Para cada \$ 1,00 que entra nos países em desenvolvimento, \$ 2,00 são perdidos



Fonte: Eurodad (2014).

<sup>171</sup> No original: “globalization locks developing countries into the global economy and makes it more difficult for them to pursue a genuinely independent economic course” (MADELEY, 2009, p. 19).

<sup>172</sup> No original: “Foreign investment, Remittances from migrant workers, Aid, Portfolio equity (stocks & shares), Charity e Other official flows [...] Illicit financial flows; Lending to rich countries; Profits taken out by foreign investors and Interest repayment of foreign debt”. GRIFFITHS, (2014).

Ou seja, em que pese o investimento estrangeiro seja frequentemente percebido como positivo e desejável para os países receptores, a realidade não presta suporte a essa crença. Além do mais, resta evidente a complexa relação de retroalimentação entre a *expansão da globalização e do paradigma neoliberal* (idealizado e impulsionado por instituições internacionais, como o FMI e o Banco Mundial) e o *aumento do alcance econômico e geográfico das grandes ETNs* – que foram os agentes diretos de materialização das referidas mudanças.

### 3.2 PADRÕES DE ATUAÇÃO E IMPACTOS AOS COMUNS AMBIENTAIS

A seguir serão destacados alguns dos principais *modus operandi* das ETNs, de modo genérico e sem a intenção de esgotar a discussão, e com o objetivo de compreender a maneira pela qual essas empresas ameaçam diretamente os Comuns Ambientais e os mecanismos dos quais elas se utilizam para tanto.

#### 3.2.1 O deslocamento da produção para os países periféricos e a socialização das Externalidades Negativas

Não se trata de um fenômeno novo que certos papéis na *cadeia produtiva global* sejam relegados a determinados Estados. Immanuel Wallerstein e todos aqueles autores que contribuíram para a Teoria do Sistema-Mundo há muito já evidenciavam a existência do *world-system* e da dualidade centro-periferia no processo produtivo (WALLERSTEIN, 2006)<sup>173</sup>.

A história da evolução e da expansão das ETNs confunde-se com a história da consolidação do papel periférico da América Latina no sistema-mundo. Conforme expusemos no item 3.1.1.1, quando chegaram à América Latina, as ETNs modernas tinham caráter puramente extrativista. A implementação dessas ETNs, desde então legitimadas pela promessa das benesses do investimento estrangeiro, na prática, ensejava (e ainda enseja), relações produtivas e *trocas desiguais*, num processo de continuidade da exploração colonial.

Deve-se mencionar que, já no início no séc. XX, houve uma “segunda leva” de investimento estrangeiro na América Latina, em que essas empresas começaram a diversificar suas atividades no continente para além de atividades extrativistas, posto que se alocaram aqui

---

<sup>173</sup> Conforme esclarece Wallerstein (2001, p. 97) “o moderno sistema-mundo, que é uma economia-mundo capitalista, surgiu durante o longo século XVI em partes da Europa e da América, expandindo-se desde então para ocupar todo o planeta”.

fábricas do setor automobilístico, empresas prestadoras de serviços públicos etc. (CRETELLA NETO, 2006). No entanto, isso não quer dizer que a produção latino-americana tenha necessariamente se “modernizado”, nem que o papel periférico de seus países tenha se alterado.

Conforme aponta Wallerstein (2006, p. 29), o Sistema-Mundo está em constante mudança e “o que hoje é um processo central se tornará um processo periférico amanhã”.<sup>174</sup> Assim, as atividades produtivas dos países periféricos podem até, em certa medida, alterar-se, mas também se alterarão as atividades nos países do centro, mantendo-se sempre a distância hierárquica entre esses países (WALLERSTEIN, 2006). O que define a relação desigual entre países periféricos e centrais não é estritamente o processo produtivo *per se*, mas a *troca desigual* que dele resulta e o *acúmulo de capital* por parte dos países do centro, em detrimento dos países periféricos (WALLERSTEIN, 2006)<sup>175</sup>.

É preciso sublinhar que Wallerstein (2006) deixa claro que as trocas desiguais não são a única fonte de acumulação de capital por parte dos países do centro, pois a pilhagem, conforme sustentamos no primeiro capítulo deste estudo, também é uma forma de acumulação de capital e de hierarquização, no cerne do Sistema-Mundo, dos países do centro em relação aos países da periferia global. Assim:

Certamente, a troca desigual não é a única maneira de transferir capital acumulado de regiões politicamente fracas para regiões politicamente fortes. Também existe a pilhagem, usada frequente e extensivamente durante os primeiros momentos da incorporação de novas regiões à economia mundial (considere, por exemplo, os conquistadores e o ouro nas Américas). [...] **ainda existe muita pilhagem no sistema mundial moderno, embora muitas vezes nos ‘escandalizemos’ quando descobrimos isso** (WALLERSTEIN, 2006, p. 28, destaque nosso, tradução nossa).<sup>176</sup>

<sup>174</sup> No original: “what is core-like process today will become peripheral process tomorrow” (WALLERSTEIN, 2006, p. 29)

<sup>175</sup> A atividade produtiva, por sua própria natureza, não define a posição do país na economia do Sistema-Mundo. Na verdade, é o “monopólio” (ou oligopólio) ou não dessas atividades produtivas por parte de um Estado que define a sua posição no sistema. Certas atividades produtivas são exercidas por poucos países (processos produtivos dos países do centro), enquanto outras são exercidas por muitos países (processos produtivos dos países periféricos) (WALLERSTEIN, 2006). É a existência desse monopólio que origina a troca desigual e os *surplus*. No entanto, segundo Wallerstein (2006), os monopólios ou quase-monopólios são insustentáveis indefinidamente e, eventualmente, resultam na existência de um “ciclo de produtores líderes”. Desse modo, “quasi-monopolies are thus self-liquidating. But they last long enough (say thirty years) to ensure considerable accumulation of capital by those who control the quasi-monopolies. When a quasi-monopoly does cease to exist, the large accumulators of capital simply move their capital to new leading products or whole new leading industries. The result is a cycle of leading products. Leading products have moderately short lives, but they are constantly succeeded by other leading industries. [...] As for the once-leading industries past their prime, they become more and more “competitive”, that is, less and less profitable” (WALLERSTEIN, 2006, p. 27).

<sup>176</sup> No original: “to be sure, unequal exchange is not the only way of moving accumulated capital from politically weak regions to politically strong regions. There is also plunder, often used extensively during the early days of incorporating new regions into the world-economy (consider, for example, the conquistadores and gold in the Americas). [...] **there still exists much plunder in the modern world-system, although we are often ‘scandalized’ when we learn of it**” (WALLERSTEIN, 2006, p. 28, grifo nosso).

Conforme observa Wallerstein (2001), a própria relação centro-periferia pressupõe um acúmulo histórico de desigualdades, que culminou na atual configuração do Sistema-Mundo. Assim, “[...] a histórica polarização da distribuição teve relação com a contínua concentração da acumulação de capital” (WALLERSTEIN, 2001, p. 35). Para o autor, a partir do momento que “a primeira desigualdade” aparece, ela se reproduz exponencialmente, aprofundando a vantagem econômica de um país sobre o outro e perpetuando a polarização da distribuição:

Como funciona essa troca desigual? A partir de qualquer diferencial real no mercado, por causa da escassez (temporária) de um processo de produção complexo ou por uma eventual escassez artificial criada *manu militari*, as mercadorias se deslocam através das regiões de tal modo que a região dotada do artigo menos escasso vende seus bens para outra região a um preço que incorpore mais insumo real (custo) do que um bem de preço igual que se desloque na direção oposta. **Parte do lucro total (ou do excedente) produzido numa área transfere-se então para outra. É a relação que se estabelece entre centro e periferia.** Podemos chamar a área perdedora de “periferia” e a área ganhadora de “centro”, nomes que na verdade refletem a estrutura geográfica dos fluxos econômicos. **Além disso, o deslocamento de excedentes para o centro concentrou nele o capital, tornando disponíveis enormes quantidades de recursos para aumentar o grau de mecanização. Isso permitia que os produtores das áreas centrais ganhassem novas vantagens competitivas** nos produtos existentes e criassem novos produtos, com os quais podiam recolocar o processo em marcha. (WALLERSTEIN, 2001, p. 28-29, destaque nosso).

É essa vantagem competitiva dos países centrais que permite a *especialização global do trabalho* e pavimenta o caminho que percorrem as ETNs no processo de deslocamento de sua produção (ou de parte dela) para os países periféricos. Conforme aduz Wallerstein (2001, p. 30, ênfase nossa),

**os aparatos centrais puderam pressionar os periféricos a aceitar (e mesmo promover) em suas jurisdições uma maior especialização em tarefas inferiores da cadeia mercantil**, utilizando força de trabalho com menor remuneração e criando (reforçando) as estruturas domiciliares que permitiam a sobrevivência dessa força de trabalho.

A partir da lógica acima esboçada, conclui-se que a divisão internacional do trabalho, ou seja, a atribuição de certas atividades produtivas inferiores aos países periféricos, com os quais os países centrais estabelecem relações economicamente desiguais não é exatamente um fenômeno novo. Esse padrão de atividade e de transferência desigual de capital precede a globalização, posto que é parte integrante do Sistema-Mundo capitalista. Para Wallerstein (2001, p. 33), “o fenômeno de transferência é parte do capitalismo histórico desde que ele existe”.

E é por isso que Wallerstein (2006) e os demais teóricos do Sistema-Mundo são avessos ao conceito de “globalização”. Para Wallerstein (2006), tudo aquilo que se entende como globalização, na verdade nada mais é do que uma fase do Sistema-Mundo, pois as

relações de força e hierarquia dentro do sistema, e o próprio Sistema-Mundo, já existiam há séculos. Segundo o autor:

Este termo [globalização] foi inventado nos anos 80. O termo é geralmente utilizado para fazer referência a uma reconfiguração da economia mundial que só recentemente surgiu, na qual as pressões de todos os governos para abrir suas fronteiras à livre circulação de bens e capitais são extraordinariamente fortes. É o resultado, argumenta-se, dos avanços tecnológicos, especialmente no campo da informática. O termo é tanto prescrição quanto descrição. **Para os analistas do sistema-mundo, o que é descrito como algo novo (fronteiras relativamente abertas) tem sido na verdade uma ocorrência cíclica ao longo da história do sistema-mundo moderno** (WALLERSTEIN, 2006, p. 93, destaque nosso, tradução nossa).<sup>177</sup>

No entanto, ainda que essa desigualdade seja velha conhecida do Sistema-Mundo, é preciso notar que nas últimas décadas do séc. XX, conforme sustentamos na seção anterior, todo o processo de globalização e de implementação de medidas neoliberais, dentre elas a liberalização do comércio, exacerbou essas referidas condições desiguais. A partir de então, mais do que nunca, se mostrou lucrativo alocar a produção (ou parte dela) para Estados da periferia global.

O avanço tecnológico, a queda das barreiras comerciais e o desmantelamento dos direitos sociais e trabalhistas ocorridos nas últimas décadas do séc. XX não poderiam ter outro efeito senão o de facilitar, e mesmo estimular, o deslocamento da produção para países que ofertam mão de obra barata e nos quais há pouco ou nenhum rigor legislativo no que tange ao meio ambiente. Assim, a “[...] fragmentação da produção permite a maximização na utilização dos recursos mundiais pelas transnacionais e coloca os países pobres como provedores de mão de obra barata” (GALVÃO; PEREIRA, 2017, p. 24).

É nesse sentido que, sustenta-se, o massivo deslocamento da produção para os países periféricos não é fruto apenas do avanço tecnológico, da evolução “natural” do mercado e da busca por novos mercados. Na verdade, para Wallerstein (2001, p. 36): “A busca de mercados não se sustenta como explicação. Uma explicação muito mais plausível é a busca de força de trabalho de baixo custo”. Conforme salientam Galvão e Pereira (2017, p. 11):

A partir dos anos 1970, a produção passou a ser fragmentada internacionalmente com o objetivo de minimizar os custos totais, assim os segmentos dos processos produtivos

---

<sup>177</sup> No original: “This term [globalization] was invented in the 1980s. It is usually thought to refer to a reconfiguration of the world-economy that has only recently come into existence, in which the pressures on all governments to open their frontiers to the free movement of goods and capital is unusually strong. This is the result, it is argued, of technological advances, especially in the field of informatics. The term is as much prescription as description. **For world-systems analysts, what is described as something new (relatively open frontiers) has in fact been a cyclical occurrence throughout the history of the modern world-system**” (WALLERSTEIN, 2006, p. 93, destaque nosso).

que utilizam mais trabalho intensivo não qualificado têm sido deslocados para países nos quais esse fator é abundante e barato, os países da periferia.

Logo, o avanço da agenda neoliberal e o surgimento de uma *cadeia global de produção mais flexível* estão intimamente relacionados ao *aprofundamento* da divisão internacional do trabalho típica do Sistema-Mundo. Foi um processo de “desindustrialização” dos países ricos, que culminou em “um deslocamento das cadeias globais para a periferia” (GALVÃO; PEREIRA, 2017, p. 12).

É em meio a esse processo que, conforme bem observou Naomi Klein (2002), em “Sem Logo”, as marcas têm cada vez mais se afastado de suas fábricas e de seus processos de produção. Diversas empresas (principalmente de bens de consumo, como roupas, sapatos etc.) fecharam suas fábricas em seus países de origem e transferiram suas produções para países periféricos do sistema, nos quais subcontrataram outras empresas para realizarem o trabalho que faziam anteriormente (KLEIN, 2002). Assim, todo o processo produtivo que se dá nos países periféricos, e suas consequências, fica ofuscado. Também segundo Klein, essas transferências de produção acontecem constantemente, de acordo com as condições do mercado (2014, p. 72, tradução nossa):

[...] graças à remoção de praticamente todas as barreiras aos fluxos de capital, as empresas puderam se recuperar e deixar o país em que atuavam toda vez que os custos trabalhistas começavam a subir. É por isso que muitos grandes fabricantes deixaram a Coreia do Sul e foram para a China no final dos anos 90, e é por isso que muitos estão deixando a China, onde os salários estão subindo, para Bangladesh, onde são significativamente mais baixos.<sup>178</sup>

Nesse processo, no que diz respeito às relações de trabalho, o que se observa é que, no topo da cadeia, concentram-se as empresas líderes e, com elas, os cargos de trabalho mais bem pagos, que necessitam de maior especialização e que são geralmente formalizados. Enquanto isso, “[...] na base da cadeia o que ocorre é a fragmentação através de franquias, subcontratações e parcerias caracterizadas por serem de processo bem mais flexível e informal que os empregos do topo da cadeia” (GALVÃO; PEREIRA, 2017, p. 14).

No que diz respeito à tomada de decisões, ao desenvolvimento tecnológico, ao *design* e às inovações, a tendência é que as ETNs concentrem tais atividades em suas sedes (GALVÃO; PEREIRA, 2017). Nesse sentido,

Do ponto de vista da inovação também observamos efeitos negativos, porque as ETNs tendem a transferir os resultados da inovação, mas não as capacidades inovadoras, bem como tendem a alocar a maior parte de suas atividades de criação de tecnologias

<sup>178</sup> No original: [...] thanks to the removal of virtually all barriers to capital flows, corporations could pick up and leave every time labor costs started rising. That’s why many large manufacturers left South Korea for China in the late 1990s, and it’s why many are now leaving China, where wages are climbing, for Bangladesh, where they are significantly lower. (KLEIN, 2014, p. 72).

nos seus países de origem ou nos países industrializados mais avançados, e em alguns dos países recém-industrializados mais avançados. (GALVÃO; PEREIRA, 2017, p. 44).

Em seu estudo sobre a atuação das ETNs nos *países pobres*, Galvão e Pereira (2017) acabam por concluir que essa fragmentação da produção, embora possa apresentar alguns benefícios imediatos em determinadas conjunturas, além de não beneficiar igualmente os países periféricos e semiperiféricos, na verdade exacerba sua dependência em relação aos países centrais, uma vez que os efeitos negativos superam os positivos. Assim:

[...] os países periféricos, embora se beneficiem por algum tempo do avanço das multinacionais em seus territórios [...] quer seja pelo impulso positivo em suas economias locais, quer seja pelos salários mais altos que os que em média são oferecidos pelas empresas nacionais, também sofrem consequências negativas do avanço desse processo. [...] Entre eles devemos enfatizar que no processo de incorporação de países periféricos nas redes globais, as transnacionais avançam de forma desigual, escolhendo os países da semiperiferia, países estes que se apresentam melhor equipados para o processo da produção transnacional, deixando ao abandono os países periféricos. Dessa forma ocorre o **aprofundamento das diferenças entre os países menos desenvolvidos, ampliando ainda mais o fosso que separa os países desenvolvidos dos países mais pobres do mundo, os países periféricos**. O resultado é a redução do potencial de convergência com os países desenvolvidos, e entre os países mais pobres, criando um ciclo vicioso de pobreza. [...] Um outro efeito nefasto é a **ampliação do emprego informal que cresce a passos maiores que o emprego formal**. (GALVÃO; PEREIRA, 2017, p. 43, destaque nosso).

Conforme já pontuamos, a atuação das empresas transnacionais em países em desenvolvimento não raro se dá sob o pretexto de contribuição para o desenvolvimento econômico e social dessas regiões, sendo tal objetivo, inclusive, registrado largamente nos tratados de investimento que regulam o assunto (SORNARAJAH, 2010, p. 144). No entanto, o pretense escopo do desenvolvimento socioeconômico do Estado anfitrião geralmente contrasta diretamente com as reais motivações pelas quais as ETNs escolhem tais países para sediar suas subsidiárias e afiliadas (WITTING, 2018, p. 90).

Para Dilger, Lang e Filho (2016), o verdadeiro sentido do desenvolvimento econômico prometido aos países da periferia através das ETNs e do investimento estrangeiro sempre foi o de

incluir territórios não totalmente permeados pelas lógicas e práticas capitalistas aos circuitos de acumulação de capital; transformar populações em consumidores, camponeses de subsistência em assalariados ou informais, **bens naturais em commodities, propriedade coletiva em privada e vendável**. (DILGER; LANG; FILHO, 2016, p. 31, grifo nosso).

É a partir dessa divisão e do deslocamento da produção (ou de etapas específicas dela) para os países periféricos do sistema que as ETNs conseguem guardar certo distanciamento

(não só geográfico, como jurídico) das *externalidades negativas* de seus processos produtivos, conforme salienta Jonge (2017, p. 11, destaque nosso, tradução nossa)

Juntamente com a mudança dos padrões de propriedade, surgiram mudanças nos padrões de negócios. Em particular, a formação de *global chain supplies* flexíveis e móveis se tornou um aspecto essencial do sucesso de algumas das maiores empresas globais do mundo. **O que isso tem permitido no entanto, é a capacidade das empresas de se distanciarem dos aspectos menos desejáveis e confusos de seus negócios - como lidar com agricultores, mineradores, trabalhadores ou comunidades locais desapontados ou feridos - enquanto mantêm atrelados à sua marca os aspectos mais desejáveis de seus negócios.**<sup>179</sup>

Nesse contexto, as transnacionais alocam suas sedes em países centrais, enquanto a maioria das suas atividades perigosas são deliberadamente deslocadas para países periféricos, que estão em desvantagem econômica e, por isso, têm maior dificuldade de impor controle sobre essas atividades (PALM, 2017, p. 15).

A periferia do Sistema-Mundo, mais especificamente a América Latina, na visão de Shultz (2010), permanece um dos grandes alvos de exploração mercantil. Para o autor, as corporações transnacionais são, hoje, o principal instrumento de controle dos recursos naturais da América Latina:

**O instrumento moderno de controle estrangeiro dos recursos naturais são as corporações internacionais.** Dos EUA, Canadá, Europa e de outros países (e cada vez mais da Rússia, Índia e China), as empresas vêm à América Latina com um objetivo comum: obter o controle da riqueza natural da região e convertê-la em lucro, que será mandado de volta para as ser as mãos dos poderosos de seu país de origem [...].

Em nenhum lugar os danos desse poder corporativo são mais visíveis do que na América Latina. Os recursos naturais do planeta estão se tornando mais escassos, ao mesmo tempo em que a demanda por eles está aumentando. (SHULTZ, 2010, p. 1, grifo nosso, tradução nossa).<sup>180</sup>

No mesmo sentido, Wilks (2013, p. 50) atenta para o fato de que a atual configuração das cadeias globais de produção, ao contrário do que afirmam seus entusiastas, “[...] pode tornar as corporações multinacionais mais exploradoras e mais difíceis de responsabilizar”. Isso

<sup>179</sup> No original: Along with changing patterns of ownership have come changing patterns of doing business. In particular, the formation of flexible and mobile global supply chains has now become a key aspect of success for some of the world’s largest global corporations. **What this has enabled, however, is the ability of firms to distance themselves from the least desirable, messier aspects of doing business – such as dealing with disappointed or injured farmers, miners, workers or local communities – while retaining within the global brand name the most desirable aspects of doing business.** (JONGE, 2017, p. 11, destaque nosso).

<sup>180</sup> No original: **The modern instrument of foreign control of natural resources is the international corporation.** From the U.S., Canada, Europe and elsewhere (and increasingly from Russia, India and China), corporations have descended upon Latin America with a common objective, to obtain control of the region’s natural wealth and convert it into profit to be sent back home into the hands of the powerful [...]. Nowhere are the damages of that corporate power more clear than in Latin America. The planet’s natural resources are becoming more scarce just as the demand for them is on the rise. (SHULTZ, 2010, p. 1, grifo nosso).

porque “Essa estratégia permite que as empresas transfiram riscos, mas não necessariamente torna os fornecedores menos dependentes delas” (WILKS, 2013, p. 50, tradução nossa).<sup>181</sup>

Com a periferização da produção (principalmente de bens de consumo, como roupas, sapatos etc.), as ETNs não apenas se afastaram fisicamente das zonas produtivas, mas também conseguiram, por meio da terceirização, distanciar-se das responsabilizações jurídicas. Nesse sentido, também Tombs e Whyte (2015), ao se referirem ao deslocamento da produção da indústria têxtil para países da periferia global (mormente asiáticos) e à precarização da condição humana por ocasião dessa cadeia produtiva, aduzem que:

[...] as relações das subcontratadas com os proprietários das fábricas e a complexidade das *global supply chains* significam que essas empresas, principais beneficiárias de condições de trabalho baratas (e frequentemente perigosas), provavelmente não serão responsabilizadas por essas mortes. (TOMBS; WHYTE, 2015, p. 31, tradução nossa).  
182 183

A fragmentação das operações somada à distância jurídica que muitas ETNs guardam dos seus locais de produção contribuem para que elas socializem largamente as suas **externalidades negativas**. Na visão de Bakan (2006), que se refere às ETNs como “*externalizing machines*” (máquinas externalizadoras), “Todas as coisas ruins que acontecem às pessoas e ao meio ambiente como consequência da busca incansável das empresas pelo interesse próprio são categoricamente classificadas pelos economistas como externalidades – que seriam, literalmente, problemas de outras pessoas” (BAKAN, 2006, p. 61, tradução nossa).<sup>184</sup>

Tais externalidades da produção, na visão de Derani (2016), não são contabilizadas, sendo deixadas para a conta do amanhã (DERANI, 2016). No mesmo sentido, Tombs e Whyte (2015, p. 14, tradução nossa), sustentam que as corporações ““[...] geralmente não são

<sup>181</sup> No original: “[...] may make MNCs more exploitative and less easy to hold to account” [...] “this strategy allows corporations to transfer risk but does not necessarily make the suppliers any less dependent (WILKS, 2013, p. 50).

<sup>182</sup> No original: “[...] sub-contracted relationships with the factory owners, and the complexity of global supply chains mean that those companies, the primary beneficiaries of cheap (and often dangerous) working conditions, are not likely to be held to account for those deaths. (TOMBS; WHYTE, 2015, p. 31, ênfase nossa).

<sup>183</sup> Os autores se referem a alguns casos emblemáticos, que voltaram a atenção do grande público para as mazelas advindas das atuações das ETNs na periferia global, mais especificamente às recorrentes violações de direitos humanos levadas a cabo no âmbito da indústria têxtil. Um dos exemplos mais emblemáticos da gravidade das condições desses trabalhadores foi o colapso do edifício Rana Plaza, em Dhaka, no ano de 2013, ocasião em que 1.135 pessoas foram mortas (TOMBS; WHYTE, 2015). Essas pessoas trabalhavam na confecção de artigos têxteis para marcas bastante conhecidas como Walmart e C&A, embora nenhuma dessas marcas tenha sido juridicamente relacionada aos eventos (TOMBS; WHYTE, 2015).

<sup>184</sup> No original: “all the bad things that happen to people and the environment as a result of corporations’ relentless and legally compelled pursuit of self-interest are thus neatly categorized by economists as externalities – literally, other people’s problems” (BAKAN, 2006, p. 61).

obrigados a pagar os custos dos efeitos mais danosos de suas atividades”.<sup>185</sup> Os autores explicam que, nos balanços gerais das empresas, entram geralmente custos com matérias-primas, com o uso de energia e tecnologias, com mão de obra etc., sendo deixados de fora uma série de outros aspectos potencialmente advindos da produção, de modo que: “[...] lesões e doenças causadas pelas indústrias, poluição ambiental e intoxicação alimentar envolvem grandes custos sociais que não estão incluídos: são o que os economistas chamam de ‘externalidades’” (TOMBS; WHYTE, 2015, p. 14, tradução nossa).<sup>186</sup> Assim, Tombs e Whyte (2015, p. 16, tradução nossa) sugerem que a questão das externalidades negativas é um problema derivado dos próprios *mecanismos* utilizados pelas empresas quando da contabilização de seus gastos:

São os mecanismos padrão de contabilidade de custos usados pela contabilidade padrão que reduzem o valor de mortes, ferimentos, doenças, fraudes generalizadas, empobrecimento e degradação ambiental em meras externalidades; isto é, em efeitos colaterais periféricos da atividade corporativa, que permanecem ausentes dos balanços patrimoniais dos custos e benefícios dessa atividade.<sup>187</sup>

Assim, as externalidades negativas – perdas ambientais e sociais – acabam sendo socializadas entre a população e/ou abarcadas pelos Estados (por exemplo, nos casos em que os sistemas de saúde pública são sobrecarregados com os gastos necessários para lidar com doenças direta ou indiretamente relacionadas às atividades das ETNs). A supressão das externalidades é particularmente observável nas indústrias extrativistas, como a mineração e a extração de combustíveis fósseis, por exemplo. São exemplos de custos externos não abarcados por essas atividades: a emissão de gases de efeito estufa na atmosfera, a poluição do ar, da terra e de águas por substâncias tóxicas advindas da produção (e que eventualmente causam problemas de saúde) (TOMBS; WHYTE, 2015, p. 15).

Nesses custos ocultos, Costa (2016) sustenta que devem ser incluídos também os chamados “subsídios perversos”, ou seja, subsídios concedidos pelas empresas às ETNs e que possibilitam o fornecimento mais barato, ou mesmo sem custos, de água e energia para serem utilizadas nas atividades desempenhadas por essas empresas. Alberto Costa (2016) aduz que,

<sup>185</sup> No original: “[...] are generally not required to pay the costs of the most damaging effects of their activities”. (TOMBS; WHYTE, 2015, P.14).

<sup>186</sup> No original: “[...] industrial injuries and diseases, environmental pollution and food poisoning involve major social costs that are not included: these are what economists call ‘externalities’” (TOMBS; WHYTE, 2015, p. 14).

<sup>187</sup> No original: It is the standard cost-accounting mechanisms used in standard accounting practice that reduce the value of death, injury, illness, widespread fraud, immiseration and environmental degradation to mere externalities; that is, peripheral side-effects of corporate activity, which remain absent from the balance sheets of costs and benefits of such activity. (TOMBS; WHYTE, 2015, p. 16)

acaso estivessem essas externalidades negativas devidamente inseridas nos cálculos restaria evidente que tais atividades não possuem a rentabilidade que aparentam ter.

Embora a relação centro-periferia seja o cerne do sistema-mundo, desde meados do séc. XVI – conforme afirma Wallerstein (2006) – de modo que a determinados países sempre fora relegado um papel inferior nessa conjuntura, tal lógica perdura atualmente. Na verdade, em meados dos anos 1990, em meio à expansão do neoliberalismo e à abertura massiva de novos mercados, essa tendência foi aprofundada (KLEIN, 2002).

Fica evidente que, na atualidade, mais do que nunca, o deslocamento de toda ou de parte da produção global para países periféricos é um fenômeno indissociável das externalidades negativas decorrentes dessas atividades. É precisamente com o objetivo de socializar esses custos sociais e ambientais que as grandes ETNs procedem à transferência de sua produção para Estados em que esse processo seja mais fácil.

### 3.2.2 Impactos das ETNs aos Comuns Ambientais

No subtópico anterior, buscamos explicar a lógica por trás do deslocamento da produção e da socialização das externalidades negativas inerentes aos processos produtivos. Nesta seção, nos debruçaremos mais detalhadamente sobre alguns dos *desdobramentos* dessas externalidades negativas e sobre como elas afetam o que chamamos de Comuns Ambientais<sup>188</sup>.

Os tipos de impacto e sua intensidade variam a depender do setor em que atua a ETN, no entanto, uma vez que esta seção não se pretenda exaustiva, vamos nos ater mais detalhadamente a alguns tipos de ETNs, cujas atividades, pela sua própria natureza e/ou pela extensão em que são realizadas, merecem destaque no que tange seu potencial danoso aos Comuns Ambientais.

Assim, escolhemos trabalhar com os efeitos negativos de dois setores da economia mundial, que ilustram com clareza os padrões de atuação das grandes ETNs em relação aos Comuns Ambientais, quais sejam: indústria petroquímica e mineração. Sem prejuízo do reconhecimento dos impactos socioambientais da agricultura industrial, das grandes hidrelétricas e da indústria de produtos manufaturados, mormente a têxtil.

---

<sup>188</sup> Note-se que a exposição não se pretende exaustiva – e nem mesmo poderia, dado que o objeto desta pesquisa não se restringe a um único setor da atividade produtiva, nem mesmo a um único Comum Ambiental. Em lugar disso, pretende-se expor de modo genérico os principais impactos aos Comuns Ambientais decorrentes das atividades das ETNs.

Partiremos do pressuposto de que as Empresas Transnacionais são, nas palavras de Shultz (2010, p. 1), “o instrumento moderno de dominação de controle estrangeiro de recursos naturais”. Nesse mesmo sentido, Morgera (2009a, p. 5) entende que “o setor privado tem um papel crucial na utilização dos *commons globais*”, posto que suas atividades, não raro, envolvem: alta emissão de gases de efeito estufa, produção de resíduos tóxicos e utilização abusiva de recursos naturais não renováveis (MORGERA, 2009a, p. 5).

Nesse sentido, o domínio exercido pelas ETNs sobre os Comuns Ambientais lhes impõe impactos negativos, sendo os mais comuns: poluição (de rios, mares, solo etc.), aquecimento global (a partir da alta emissão de gases de efeito estufa na atmosfera, que, por sua vez, desencadeia diversas outras consequências, como acidificação dos mares, perda da biodiversidade etc.), e, no meio do processo, também o desapossamento de comunidades tradicionais, destruindo diversos *commons*<sup>189</sup>.

A seguir, com vias a descrever esses impactos mais detalhadamente, iniciaremos mencionando os efeitos que as ETNs do setor petroquímico têm sobre mudanças climáticas e sobre outros Comuns Ambientais. Em um segundo momento, resumiremos alguns dos principais impactos da Agricultura industrial aos Comuns Ambientais. Por fim, explicitaremos algumas das consequências da mineração (*mega mining*).

### 3.2.2.1 Indústria Petroquímica, mudança climática e outros impactos

Assim como as mineradoras e outras ETNs do ramo extrativista, as ETNs envolvidas na extração, no refinamento e na comercialização de combustíveis fósseis têm um longo histórico de atuação ambientalmente danosas e de *desastres ambientais* em países da periferia global, notadamente africanos e latino-americanos (COSTA, 2016).

A atividade petroquímica afeta negativamente os Comuns Ambientais tanto pela sua *atuação cotidiana*, como pelos “acidentes” decorrentes dessas atividades. Entendemos a

---

<sup>189</sup> Conforme delimitação traçada no primeiro capítulo desta pesquisa, nosso foco são os Comuns Ambientais. Naquela oportunidade, reconhecemos e mencionamos a existência de outras classificações (comuns do conhecimento, comuns urbanos etc.), no entanto, cabe agora ressaltar que foge ao escopo desta pesquisa descrever os mecanismos pelos quais as grandes ETNs afetam essas outras “espécies de *commons*”. Além disso, existe uma série de impactos relacionados às violações de direitos humanos, categoria que também extrapola o objeto desta pesquisa. Reconhecemos que as violações de direitos humanos são, de certo modo, indissociáveis dos impactos que as ETNs causam aos *commons*. Apenas para exemplificação, uma expropriação de terra em uma comunidade tradicional para implementação de empreendimento extrativista pode, de uma só vez, violar os direitos humanos à dignidade; à vida, à liberdade e à segurança pessoal; à igualdade perante a lei; à alimentação etc. (respectivamente, artigos 1º, 3º, 7º, 24 da Declaração Universal dos Direitos Humanos – DUDH). No entanto, limitamo-nos, por ora, às principais consequências da atuação das ETNs, na medida em que elas atingem aquilo que delimitamos enquanto Comuns Ambientais, furtando-nos, portanto, da análise pormenorizada de seus desdobramentos relativos aos direitos humanos.

emissão de gases de efeito estufa advinda da atividade petroquímica – e sua consequente contribuição para a mudança climática global – como um impacto cotidiano e inerente à produção de combustíveis fósseis. Iniciaremos, pois, expondo essa faceta do processo<sup>190</sup>.

De acordo com o *International Panel on Climate Change* (IPCC, 2014), “O aquecimento do sistema climático é inequívoco [...]. A atmosfera e o oceano aqueceram, as quantidades de neve e gelo diminuíram e o nível do mar aumentou” (IPCC, 2014, p. 2, tradução nossa).<sup>191</sup> Ainda segundo o IPCC (2014), “A influência humana no sistema climático é clara e as emissões antropogênicas recentes de gases de efeito estufa são as mais altas da história. Mudanças climáticas recentes tiveram impactos generalizados nos sistemas humano e natural.” (IPCC, 2014, p. 2, tradução nossa).<sup>192 193</sup>

Segundo o IPCC (2014), se os níveis de emissão de gases de efeito estufa continuarem a aumentar até o ano de 2100, com base nos números atuais, a temperatura na terra aumentará de 3,7°C até 7,8°C em relação aos níveis pré-industriais. Se, por volta de 2100, o aquecimento tiver atingido 4°C, como projeta mais precisamente o IPCC, são previstas extinções em massa e insegurança alimentar a nível global (IPCC, 2014). Nesse sentido:

Sem esforços adicionais para reduzir as emissões de gases de efeito estufa além das que existem atualmente, espera-se que o crescimento das emissões globais persista, impulsionado pelo crescimento da população global e das atividades econômicas. Nos cenários de base- aqueles sem mitigação adicional – até 2100, a temperatura média global terá aumentado de 3,7°C a 4,8°C acima da média de 1850-1900 para uma

<sup>190</sup> Aqui utilizamos o termo acidentes entre aspas, porque, conforme observa Obeng-Odoom (2018), essas ocorrências têm caráter muito mais rotineiro que eventual. Para o autor, “[...] such ‘accidents’ are, in fact, routine in the entire value chain of the oil system” (OBENG-ODOOM, 2018, p. 111). Tais ocorrências fazem parte do *modus operandi* da indústria, embora apenas aquelas de grande porte sejam noticiadas e estudadas (OBENG-ODOOM, 2018). Além disso, a análise macroscópica do contexto desses acidentes mostra que, muito mais do que meros frutos de erros ou negligências humanas eventuais, eles são consequência de uma estrutura econômica que visa a maximização dos lucros às expensas de todo o resto (OBENG-ODOOM, 2018). Nesse sentido, conforme já observava Bakan (2006), as ações das grandes empresas são precedidas por um minucioso cálculo de perdas e danos, no qual diversas variáveis são consideradas, tais como: o custo de seguir ou não determinada legislação, o custo de implementar ou não determinada medida de segurança e o custo de *remediar* as consequências da não implementação de uma determinada medida de segurança, por exemplo. O que não entra nesse cálculo, a despeito da eloquente retórica das empresas, são considerações de cunho ético e moral (BAKAN, 2006). Mais uma vez, conforme observou Bakan (2006), o objetivo de maximização dos lucros dos acionistas das ETNs só comporta considerações de cunho ético e moral quando essas considerações, comprovadamente, concorrerem para o alcance desse objetivo, seja pela diminuição dos custos da produção, seja pelo melhora da imagem da empresa perante o público, por exemplo.

<sup>191</sup> No original: “warming of the climate system is unequivocal [...]. The atmosphere and ocean have warmed, the amounts of snow and ice have diminished, and sea level has risen” (IPCC, 2014, p. 2)

<sup>192</sup> O IPCC (2014) menciona 3 desses gases de efeito estufa: dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), metano (CH<sub>4</sub>) e óxido nitroso (N<sub>2</sub>O). Segundo o IPCC, “Anthropogenic GHG emissions are mainly driven by population size, economic activity, lifestyle, energy use, land use patterns, technology and climate policy” (IPCC, 2014, p. 8).

<sup>193</sup> No original: “Human influence on the climate system is clear, and recent anthropogenic emissions of greenhouse gases are the highest in history. Recent climate changes have had widespread impacts on human and natural systems”. (IPCC, 2014, p. 2)

resposta climática mediana. Eles [esses cenários] variam de 2,5 °C a 7,8° C ao incluir a incerteza climática (IPCC, 2014, p. 20, tradução nossa).<sup>194</sup>

Ou seja, o aquecimento global é um fato cientificamente documentado, que, conforme sustentaremos, tem como fortes componentes as emissões de gases de efeito estufa provenientes da indústria petroquímica. A concentração desses gases na atmosfera e o aquecimento global afetam o *clima* (que está abarcado na nossa concepção de Comum Ambiental), o que atinge, por tabela, vários outros Comuns Ambientais.

A relação que pretendemos evidenciar no momento é bastante clara: a emissão de gases de efeito estufa leva ao aquecimento global sem precedentes de que fala o IPCC (2014), o que, por conseguinte, atinge os Comuns Ambientais. Por sua vez, as Empresas Transnacionais, em suas diversas esferas de atividade (mormente no setor petroquímico) têm grande participação na emissão dos referidos gases e, portanto, nos impactos que recaem sobre os Comuns Ambientais.

Klein (2014) destaca o papel dos processos econômicos de liberalização do comércio (mencionados no subtópico 2.1.2) enquanto propulsores do aquecimento global. Para a autora, “A liberalização dos mercados mundiais, um processo movido pela liberação de quantidades sem precedentes de combustíveis fósseis da terra, também acelerou dramaticamente o mesmo processo que está “liberando” o gelo do Ártico” (KLEIN, 2014, p. 18, tradução nossa).<sup>195</sup>. Além disso, Klein (2014) entende que todo o modelo de comércio e de *vida* que se massificou desde então teve bastante influência no processo:

[...] as políticas que libertaram com sucesso as empresas multinacionais de praticamente quaisquer restrições também contribuíram significativamente para a causa do aquecimento global - o aumento das emissões de gases de efeito estufa. Os números são impressionantes: **nos anos 90, à medida que o projeto de integração econômica avançava, as emissões globais aumentavam em média 1% ao ano; na década de 2000, com os "mercados emergentes" como a China agora totalmente integrados à economia mundial, o crescimento das emissões acelerou-se desastrosamente, com a taxa de aumento anual atingindo 3,4% ao ano durante grande parte da década [...]**. (KLEIN, 2014, p. 18, destaque nosso, tradução nossa).<sup>196</sup>

<sup>194</sup> No original: Without additional efforts to reduce GHG emissions beyond those in place today, global emissions growth is expected to persist, driven by growth in global population and economic activities. Global mean surface temperature increases in 2100 in baseline scenarios – those without additional mitigation – range from 3.7°C to 4.8°C above the average for 1850-1900 for a median climate response. They range from 2.5°C to 7.8°C when including climate uncertainty. (IPCC, 2014, p. 20).

<sup>195</sup> No original: “the liberation of world markets, a process powered by the liberation of unprecedented amounts of fossil fuels from the earth, has dramatically sped up the same process that is liberating Arctic ice from existence” (KLEIN, 2014, p. 18)

<sup>196</sup> No original: [...] the policies that so successfully freed multinational corporations from virtually all constraints also contributed significantly to the underlying cause of global warming – rising greenhouse gas emissions. The numbers are striking: **in the 1990s, as the market integration project ramped up, global emissions were going up an average of 1 percent a year; by the 2000s, with “emerging markets” like China now fully integrated into the world economy, emissions growth had sped up disastrously, with the annual rate of increase reaching 3.4 percent a year** for much of the decade [...]. (KLEIN, 2014, p. 18, destaque nosso).

Nesse cenário, as ETNs, mormente aquelas relacionadas ao setor energético, têm grande participação. Wright e Nyberg (2015, p. 3) sustentam que “[...] na economia global, as empresas são os principais agentes na produção e nas emissões de gases de efeito estufa [...]”.<sup>197</sup>

Além disso, os autores também diagnosticam que:

A combustão de grandes volumes de combustíveis fósseis, como carvão, petróleo e gás para energia, manufatura e transporte, bem como o esgotamento florestas e das *peat lands* (que são sequestradores naturais de carbono) levou a mudanças de magnitude e ritmo raramente testemunhadas antes. (WRIGHT; NYBERG, 2015, p. 7, tradução nossa).<sup>198</sup>

Nesse sentido, sabe-se que as 250 empresas mais poluentes do mundo foram responsáveis por um terço de todo o CO<sub>2</sub> emitido no ano de 2017 (THOMSON REUTERS, 2017). Tombs e Whyte (2015) destacam o papel das ETNs petroquímicas nas emissões de gases de efeito estufa e esclarecem que essas emissões podem se dar: a) de *modo direto*, ou seja, a partir de atividades inerentes ao processo produtivo (tais como a própria energia requerida para a realização da atividade, o transporte etc.), ou b) de *modo indireto*, “[...] através de produtos e serviços que contribuem para as emissões (por exemplo, a venda de carvão, petróleo e gás para produção de energia ou alimentos e bens de consumo que pressupõem emissões significativas)” (TOMBS; WHYTE, 2015, p. 15, tradução nossa).<sup>199</sup>

Em relação às emissões de gases de efeito estufa a que dão causa essas ETNs, Richard Heed, diretor do *Climate Accountability Institute* (CAI), sustenta que 69.8% (1,221 GtCO<sub>2</sub>e) de todas as emissões de CO<sub>2</sub> ocorridas entre 1751 e 2017 podem ser atribuídas a apenas 103 entidades (entre privadas e governamentais) (HEED, 2019).

Já a partir de 1965, foram apenas 20 as companhias responsáveis por 35% de toda emissão de gases de efeito estufa na atmosfera. Dentre os entes privados envolvidos nessa conta, estão as gigantes do setor energético Chevron, Exxon, BP e Shell. Apenas essas 4 empresas juntas foram responsáveis por 10% de toda a emissão de CO<sub>2</sub> desde 1965. Os dados coletados por Heed podem ser conferidos na figura a seguir, que se refere às emissões de gases de efeito estufa entre os anos de 1965 e 2017.

---

<sup>197</sup> No original: “[...] corporations are the principal agents in the production of GHG emissions in the global economy [...]”. (WRIGHT; NYBERG, 2015, P. 3)

<sup>198</sup> No original: combustion of large volumes of fossil fuels such as coal, oil, and gas for energy, manufacturing, and transport, as well as the depletion of carbon sinks such as forests and peat lands, has led to shifts of a magnitude and pace seldom witnessed before. (WRIGHT; NYBERG, 2015, p. 7).

<sup>199</sup> No original: “[...] through association with products and services that contribute to emissions (e.g., the sale of coal, oil, and gas for energy production or food and consumer goods that contain significant embedded emissions)” (TOMBS; WHYTE, 2015, p. 15)

Figura 4 – Lista das empresas petroquímicas que mais emitiram gases de efeito estufa de 1965 a 2017

Entity	MtCO <sub>2</sub> e	% of global
1. Saudi Aramco, Saudi Arabia	59,262	4.38%
2. Chevron, USA	43,345	3.20%
3. Gazprom, Russia	43,230	3.19%
4. ExxonMobil, USA	41,904	3.09%
5. National Iranian Oil Co.	35,658	2.63%
6. BP, UK	34,015	2.51%
7. Royal Dutch Shell, The Netherlands	31,948	2.36%
8. Coal India, India	23,124	1.71%
9. Pemex, Mexico	22,645	1.67%
10. Petroleos de Venezuela (PDVSA)	15,745	1.16%
11. PetroChina / China Natl Petroleum	15,632	1.15%
12. Peabody Energy, USA	15,385	1.14%
13. ConocoPhillips, USA	15,229	1.12%
14. Abu Dhabi, United Arab Emirates	13,840	1.01%
15. Kuwait Petroleum Corp., Kuwait	13,479	1.00%
16. Iraq National Oil Co., Iraq	12,596	0.93%
17. Total SA, France	12,352	0.91%
18. Sonatrach, Algeria	12,302	0.91%
19. BHP Billiton, Australia	9,802	0.72%
20. Petrobras, Brazil	8,676	0.64%
Top Twenty	480,168	35.45%
Global	1,354,388	100.00%

Fonte: Climate Accountability Institute (2019).

Algumas observações se fazem importantes em relação às 4 principais empresas privadas elencadas na tabela acima (todas do setor petroquímico). A Chevron (2º lugar) é uma empresa norte-americana com receita anual de US\$ 158,9 bilhões (segundo dados de 2018 de The Guardian) e que, de 1965 a 2017, emitiu 43,354 bilhões de toneladas de CO<sub>2</sub> na atmosfera, sendo responsável por **3,2%** de todas as emissões nesse período (THE GUARDIAN, 2019). Ainda assim, de 2018 a 2030 a empresa tem planejado um **aumento de 20%** em sua produção, o que fará com que ela lance, até 2030, mais 7,288 bilhões de toneladas de CO<sub>2</sub> na atmosfera (THE GUARDIAN, 2019)<sup>200</sup>.

A **ExxonMobil** (4º lugar) é outra empresa norte-americana que, apenas em 2018, teve receita de US\$ 290 bilhões (THE GUARDIAN, 2019). De 1965 a 2017, essa ETN foi responsável por **3.09%** de todas as emissões globais de CO<sub>2</sub>, e, mesmo assim, planeja um **aumento de 35%** em sua produção até 2030, ano até o qual terá emitido mais 10,446 bilhões de toneladas de CO<sub>2</sub> na atmosfera (THE GUARDIAN, 2019; HEED, 2019).

<sup>200</sup> No *site* da Chevron, é possível encontrar toda uma área dedicada à Responsabilidade Social da empresa, mencionando seu compromisso com a criação de prosperidade, com a segurança de seus trabalhadores, com a elaboração de relatórios anuais e com a proteção do meio ambiente.

A **BP** (6º lugar) é uma empresa inglesa, cuja receita em 2018 foi de US\$ 304 bilhões (THE GUARDIAN, 2019). A empresa foi responsável por **2,5%** de toda a emissão de CO<sub>2</sub> na atmosfera entre 1965 e 2017, pretendendo, ainda, **aumentar sua produção em 20,1%** até 2030 (ano em que terá emitido mais 7,632 bilhões de toneladas de dióxido de carbono na atmosfera) (THE GUARDIAN, 2019). Já a **Royal Dutch Shell** (7º lugar) é uma empresa holandesa, cujos ganhos anuais perfazem US\$ 388 bilhões (THE GUARDIAN, 2019). Ela foi responsável por **2,36%** de toda a emissão de CO<sub>2</sub> de 1965 a 2017 e pretende **aumentar sua produção em 37,6%** até 2030, o que representa mais 9,403 bilhões de toneladas de CO<sub>2</sub> na atmosfera (THE GUARDIAN, 2019).

O que se percebe é que, em vez de diminuírem suas emissões e prosseguirem à mudança de matriz energética, caminho que, segundo Klein (2014), algumas delas argumentam já estarem tomando, na realidade, essas empresas estão prevendo *aumentos* em suas emissões de gases de efeito estufa.

Tomemos como exemplo a Chevron (2º lugar na lista de Heed). No *site* da empresa, é possível encontrar uma área toda dedicada à Responsabilidade Social da empresa, mencionando seu compromisso com a segurança de seus trabalhadores, com a proteção do meio ambiente e com a elaboração de relatórios socioambientais anuais (CHEVRON, 2020). Mais especificamente em relação ao meio ambiente e às mudanças climáticas, muito embora a empresa faça planos para *aumentar* sua exploração de combustíveis fósseis, ela sustenta que “Estamos comprometidos em melhorar continuamente nosso desempenho ambiental e em reduzir os possíveis impactos de nossas operações através da implementação de nosso Sistema de Gerenciamento de Excelência Operacional” (CHEVRON, 2020, s.p., tradução nossa).<sup>201 202</sup>

No entanto, ainda que a empresa – seguindo a tendência de praticamente todos os seus pares na atualidade (BAKAN, 2006) – gaste quantidade considerável de tempo na elaboração de sua Responsabilidade Social e na descrição de suas práticas ambientais e socialmente *adequadas*, essas ações caem por terra quando confrontadas com o fato de que: não, a empresa

---

<sup>201</sup> No original: “we are committed to continually improve our environmental performance and reducing the potential impacts of our operations through the implementation of our Operational Excellence Management System”. (CHEVRON, 2020, s.p.)

<sup>202</sup> Além disso, a empresa alega que possui 4 “estratégias” em relação ao meio ambiente: o OEMS, o *ES corporate process*, o *ESHIA corporate process* e seus *environmental standards*. Ainda, diz operar a partir de 4 princípios ambientais principais: “**1. Include the environment in decision making. 2. Reduce our environmental footprint. 3. Operate responsibly. 4 Steward our sites**”. A partir de então, a empresa descreve todas as suas ações ambientalmente corretas, menciona o fato de se adequar ao ISO 14001 e diz prestar especial atenção a determinados aspectos da produção como: impactos residuais, manejo dos recursos naturais, emissão de poluentes, gasto de água, eficiência energética etc.

não pretende diminuir sua extração de combustíveis fósseis. Na verdade, ela pretende aumentá-la, mais especificamente em 20% até 2030 (THE GUARDIAN, 2019).

O caso mencionado acima ilustra bem o fato de que, em meio à retórica socialmente responsável (questão que abordaremos mais detalhadamente no capítulo seguinte), o essencial é que a empresa não planeja, na prática, uma transição de matriz energética. Nenhuma dessas ETNs que contribuem largamente para o aquecimento global quer verdadeiramente fazer face a ele (KLEIN, 2014). Segundo denunciou Naomi Klein (2014), em “*This Changes Everything: Capitalism x Climate Change*”, muito embora algumas dessas gigantes do setor de combustíveis fósseis venham, ao longo dos últimos anos, alegando que têm investido em formas alternativas de energia, esses investimentos, quando existentes, são ínfimos (KLEIN, 2014)<sup>203</sup>.

Na verdade, a grande parte dos investimentos dessas ETNs é alocada para atividades ainda mais danosas, como o *fracking*. A explicação para isso é simples, já que o objetivo precípua das empresas é a maximização do lucro, não importando as frequentes e danosas consequências que isso traga para os outros (BAKAN, 2006). Enquanto houver reservas de combustíveis fósseis a serem exploradas e mercados para os quais direcionar os produtos dessa exploração, essas ETNs jamais se retirarão voluntariamente de tais mercados. Uma empresa de tal porte não pode – e seus CEOs não têm *autorização* para – *deixar de lucrar* (BAKAN, 2006).

Naomi Klein (2014) esmiúça esse processo e denuncia a inconsistência da retórica ambiental das ETNs face à prática dessas empresas:

Por mais de uma década, várias das principais empresas de petróleo alegaram estar usando voluntariamente seus lucros para investir na transição para energia renovável. Em 2000, a BP mudou seu nome para “Beyond Petroleum” e até mudou seu logotipo para um raio de sol, chamado “a marca Helios em homenagem ao deus do sol da Grécia antiga”. [...] a Chevron, por sua vez, lançou uma campanha publicitária de alto custo declarando: “É hora de as empresas de petróleo ficarem atrás de fontes renováveis... Estamos de acordo.” **Mas, de acordo com um estudo do Center for American Progress, apenas 4% dos US \$ 100 bilhões em lucros combinados das Big Five em 2008 foram para “empreendimentos de energia renovável e alternativa”.** Em vez disso, essas empresas continuam a derramar seus lucros nos bolsos dos acionistas, em salários escandalosos dos executivos (o CEO da Exxon Rex Tillerson ganha mais de US \$ 100.000 por dia) e em novas tecnologias projetadas para extrair combustíveis fósseis ainda mais sujos e mais perigosos [...] por volta de 2011, a maioria dessas empresas estavam gastando menos de 1% de suas despesas gerais em energia alternativa, com a Chevron e a Shell gastando a porcentagem nada impressionante de 2,5%. [...] São empresas cujo modelo de negócios exige que reponham constantemente o petróleo e o gás que possuem em produção por novas reservas de combustíveis fósseis, sob pena de enfrentarem uma rebelião dos acionistas. **Esse mesmo modelo de crescimento acima de tudo exige**

<sup>203</sup> Wright e Nyberg (2015) elencam as principais respostas das ETNs às mudanças climáticas, que seriam: a) aumento da eficiência energética; b) reciclagem e redução de emissão de resíduos; c) “cultura verde” (iniciativas no âmbito da empresa para promover “práticas sustentáveis”); d) desenvolvimento de produtos e serviços “verdes”; e) elaboração de relatórios sobre emissão de gases de efeito estufa (como o *Global Reporting Initiative*, que abordaremos do capítulo seguinte); f) alianças com outras empresas, ONGs, *think tanks* etc., e *lobbying* para influenciar a elaboração de legislações ambientais.

**que essas empresas ocupem o máximo possível do mercado de energia - o que significa competir não apenas com o carvão, mas com todos os participantes do mercado de energia, incluindo as vulneráveis energias renováveis.** (KLEIN, 2014, p. 97-113, destaque nosso, tradução nossa).<sup>204</sup>

Além do aquecimento global, as emissões de CO<sub>2</sub> por parte das ETNs também contribuem diretamente para a *acidificação dos oceanos* (LICKER *et al.*, 2019). Pesquisadores, inclusive, já traçaram a relação entre o nível dessas emissões e o aumento da acidificação da superfície marinha.

Em suas pesquisas, Licker *et al.* (2019, p. 08) descobriram que, no período de 1965 a 2015, mais da metade da acidificação da superfície marinha podia ser atribuída a especificamente 88 entes, dentre eles, 48 entes privados. Nesse mesmo período de tempo, as emissões dessas 48 empresas privadas, apenas no que tange às atividades de extração, refinamento e comercialização de petróleo foram responsáveis por 15.5% de toda a acidificação da superfície marinha entre 1965 e 2015 (LICKER *et al.*, 2019, p. 10).

Além da contribuição para a mudança climática e para a acidificação da superfície marinha, também são alguns impactos diretamente relacionados às atividades *ordinárias* – a dizer, não acidentais – das indústrias petroquímicas: poluição do solo e das águas, desmatamento de florestas para fins de utilização da terra, além da disposição de resíduos industriais, danos à fauna e à flora etc. (FALOLA; GENOVA, 2005).

No caso da extração de petróleo em terra (*onshore*), inicialmente, é necessário que sejam realizados estudos sísmicos, que requerem explosões subterrâneas (FALOLA; GENOVA, 2005). Já na fase de implementação desses empreendimentos (assim como na mineração), geralmente pressupõe-se a criação de toda uma infraestrutura ao redor que

---

<sup>204</sup> No original: For well over a decade, several of the oil majors have claimed to be voluntarily using their profits to invest in a shift to renewable energy. In 2000, BP rebranded itself “Beyond Petroleum” and even changed its logo to a sunburst, called “the Helios mark after the sun god of ancient Greece.” [...] Chevron, for its part, ran a high-profile advertising campaign declaring, “It’s time oil companies get behind renewables.... We agree.” **But according to a study by the Center for American Progress, just 4 percent of the Big Five’s \$100 billion in combined profits in 2008 went to “renewable and alternative energy ventures.”** Instead, they continue to pour their profits into shareholder pockets, outrageous executive pay (Exxon CEO Rex Tillerson makes more than \$100,000 a day), and **new technologies designed to extract even dirtier and more dangerous fossil fuels [...]** by 2011, most of the majors were spending less than 1 percent of their overall expenditures on alternative energy, with Chevron and Shell spending a deeply unimpressive 2.5 percent. [...] These are companies whose business model requires that they replace the oil and gas they have in production with new reserves of fossil fuels or face a shareholder rebellion. **That same growth-above-all model demands that they occupy as much of the energy market as possible – which means competing not just with coal but with every player in the energy market, including vulnerable renewables.** (KLEIN, 2014, p. 97-113, destaque nosso).

possibilite a realização e o escoamento da produção, o que inclui a construção de estradas e de alojamentos, ensejando a “limpeza” da vegetação local (FALOLA; GENONA, 2005).

Ainda no âmbito das petroquímicas *onshore*, a poluição do solo é um impacto particularmente maléfico para as comunidades tradicionais, agrícolas, pastoris e indígenas que dependem do solo, agora poluído, para fins de moradia, alimentação etc. (FALOLA; GENONA, 2005). Além disso, a poluição proveniente da atividade petroquímica (geralmente resíduos sólidos ou líquidos advindos do processo de refinamento do petróleo), ao contaminar o solo, também impacta a fauna e a flora locais (FALOLA; GENONA, 2005).

Além da contribuição para as mudanças climáticas, dos impactos sobre as comunidades locais e da poluição do solo, as ETNs do ramo petroquímico também são destacadas como agentes poluentes do ambiente aquático (rios, lagos, mares e oceanos), tendo em vista que ao menos metade dessa poluição é advinda dos processos de descarga e limpeza dos tanques que abrigam o petróleo Conforme esclarecem Falola e Genova (2005, s.p., tradução nossa).

Quando os campos de petróleo envelhecem e sua taxa de produção diminui, as empresas de petróleo geralmente precisam injetar água neles forçar mais petróleo a sair. Nessas operações, fontes de água doce podem ser excessivamente utilizadas. Atividades diárias como essas podem parecer pequenas, mas o efeito cumulativo é significativo. A maior parte desses danos ocorre durante o processo de refino, quando o desperdício de óleo penetra no solo e se deposita em nos lençóis freáticos e em poços de água potável. Vazamentos de oleodutos também contribuem para a poluição da água.<sup>205</sup>

Também é necessário mencionar os impactos “não ordinários”, ou seja, os acidentes/desastres provenientes da atividade petroquímica, que têm consequências imediatas e em grande escala. Geralmente são explosões, que ocorrem tanto *onshore* (no continente) ou *offshore* (no mar) (FALOLA; GENOVA, 2005)<sup>206</sup>.

Esses vazamentos de óleo, quando em ambiente marinho, têm consequências em cascata (RULAND, 2017). Nesses casos, o óleo “reveste a superfície da água, bem como as superfícies sedimentares e a vegetação, sufocando a flora e a vida microbiana, o que afeta o

---

<sup>205</sup> No original: When oil fields mature, and their rate of output decreases, oil companies often have to inject water into them to help force out more oil. In these operations, freshwater resources may be overused. Day-to-day activities such as these may seem minor, but the cumulative effect is significant. Most of this damage takes place during the refining process, when oil waste seeps into the ground and settles in underground aquifers and drinking wells. Leaks from oil pipelines also contribute to water pollution. (FALOLA; GENOVA, 2005)

<sup>206</sup> Neste momento, embora não haja informações mais detalhadas sobre sua origem e sua extensão, não se pode deixar de comentar sobre o vazamento de óleo que atingiu grande parte do litoral brasileiro em 2019: foram 1.009 localidades afetadas em 11 estados, passando pelo litoral nordestino até alcançar praias do Espírito Santo e do Rio de Janeiro (CARDIM; TEÓFILO, 2020). Não se sabe exatamente qual é a origem do vazamento, nem a quantidade de óleo derramado, mas já foram *recolhidas* 5,3 mil toneladas de resíduos (CARDIM; TEÓFILO, 2020).

restante da cadeia alimentar” (RULAND, 2017, s.p., tradução nossa).<sup>207</sup> Esses grandes vazamentos são letais para os corais e para os animais aquáticos, que são envenenados (RULAND, 2017). O óleo cobre as penas dos pássaros, impedindo-os de voar, impermeabiliza as penas e remove o seu isolamento térmico próprio natural, o que deixa esses animais suscetíveis à hipotermia e ao superaquecimento (ALI, 2019). Além disso, o óleo também afeta os cetáceos, como os golfinhos e as baleias, comprometendo sua capacidade de respiração e de comunicação (ALI, 2019). Ainda, levando em consideração a delicadeza e complexidade dos ecossistemas marinhos, infere-se que os vazamentos de óleo facilmente rompem esse equilíbrio, muito em função de a contaminação nos locais de reprodução terem efeitos a longo prazo em toda a cadeia alimentar e nos ciclos de vida marinhos (ALI, 2019).

Mais uma vez, ressalta-se que os pescadores e as populações locais são fortemente atingidos, pois perdem suas fontes de renda e enfrentam mais diretamente os problemas de saúde advindos desses acidentes, tais como problemas respiratórios, diminuição da imunidade e aumento do risco de câncer (ALI, 2019). Bruederle e Hodler (2019) descobriram, por exemplo, que esses vazamentos têm ligação direta com a mortalidade infantil. Os autores aduzem que, na Nigéria, “[...] derramamentos de óleo nas proximidades, que ocorrem antes da concepção, aumentaram a mortalidade neonatal em 38,3 mortes por 1.000 nascidos vivos, o que corresponde a um aumento de cerca de 100% na média amostral” (BRUEDERLE; HODLER, 2019, p. 1, tradução nossa).<sup>208</sup>

Um caso bastante emblemático foi o vazamento de óleo *onshore* que se deu no Golfo do México, em abril de 2010 - o maior vazamento acidental de óleo registrado na história dos EUA (THE MARITIME EXECUTIVE, 2020)<sup>209</sup>. Na ocasião, a plataforma *Deepwater Horizon*, sob responsabilidade da *British Petroleum* explodiu, levando à morte de 11 pessoas e a um vazamento que durou 87 dias, resultando em 795 milhões de litros de óleo que se espalharam por 149.000 km<sup>2</sup> ao longo do Golfo do México (BERENSHTEIN *et al.*, 2020).<sup>210</sup>

---

<sup>207</sup> No original: “coats the surface of the water as well as the sediment surfaces and vegetation surfaces, smothering plant life and microbial life, which affects the rest of the food chain” (RULAND, 2017, s.p.).

<sup>208</sup> No original: “[...] nearby oil spills that occur before conception increase neonatal mortality by 38.3 deaths per 1,000 live births, which corresponds to an increase of around 100% on the sample mean” (BRUEDERLE; HODLER, 2019, p. 1).

<sup>209</sup> Em termos de extensão, o vazamento ocorrido no Golfo Persa, em 1991, foi bem maior que o vazamento ocorrido no Golfo do México. Na ocasião, foram derramados no mar cerca de 260 milhões de galões de óleo cru (THE MARITIME EXECUTIVE, 2020). No entanto, esse vazamento não foi “acidental”, posto que se deu no contexto da Guerra do Golfo, como consequência de uma ação de tropas iraquianas (THE MARITIME EXECUTIVE, 2020).

<sup>210</sup> Também fazem jus à menção, em função de sua magnitude, os seguintes eventos: vazamento da *Atlantic Empress*, ocorrido em 1979, na costa de Trinidad e Tobago, na qual foram despejados 90 milhões de galões de

Em seu recente estudo, Berenshtein *et al.* (2020) afirmam que o vazamento teve proporções ainda desconhecidas:

[...] nossos resultados alteram as percepções estabelecidas sobre as consequências do derramamento de óleo, mostrando que o óleo tóxico e invisível se estende além da pegada visualizada via satélite e em concentrações que apresentam riscos potencialmente letais e subletais a uma ampla gama de táxons sob uma variedade de circunstâncias encontradas no GoM [Golfo do México]. (BERENSSTEIN, *et al.*, 2020, p. 7, tradução nossa).<sup>211</sup>

O vazamento da BP atingiu 5 estados norte-americanos (Flórida, Mississipi, Louisiana e Texas). Até o momento, dentre processos criminais e civis levados a cabo contra a BP, registra-se que a empresa foi condenada a pagar um total de US\$ 65 bilhões em multas e compensações no âmbito do governo norte-americano (CORRÊA, 2019). Em contraste com o valor devido aos EUA, a BP negociou acordo com O México (outro país diretamente afetado pelo acidente, embora a extensão total do dano no território mexicano seja desconhecida), em que se comprometeu a pagar US\$ 25 milhões ao governo mexicano (JANOWITZ, 2018)<sup>212</sup>.

Embora não nos atenhamos à análise pormenorizada do caso esboçado acima, não se pode deixar de nele observar a assimetria entre a extensão do impacto socioambiental causado por um ente privado do setor petroquímico e a responsabilização que sobre ele recaiu. Embora o valor total desembolsado pela BP em função do vazamento seja considerável, nenhum alto executivo da empresa foi pessoalmente punido, sendo apenas 4 funcionários criminalmente processados (CORRÊA, 2019).

Além disso, a disparidade entre os valores despendidos pela BP com multas/remediações/indenizações relativas aos impactos ocorridos nos EUA e os valores despendidos em relação aos impactos sofridos pelo México, para além dos pormenores fáticos que possam tê-la ensejado, não deixa de ser um reflexo das relações de poder no Sistema-Mundo.

No entanto, é importante observar que, a despeito de sua magnitude e da vasta cobertura que receberam da imprensa, os vazamentos “de pequena escala” acabam sendo um problema maior do que vazamentos da magnitude como os descritos anteriormente, já que esses

---

óleo; vazamento em *Fergana Valley*, no Uzbequistão, em 1992 (88 milhões de galões de petróleo despejados); vazamento do Rio Kolva, na Rússia, em 1994 (84 milhões de galões despejados); vazamento do Castilho de Bellver, na África do Sul, em 1983 (79 milhões de galões de petróleo vazados); e vazamento da *Amoco Cadiz*, em 1978, em Portsall, na França (69 milhões de galões despejados) (THE MARITIME EXECUTIVE, 2020).

<sup>211</sup> No original: [...] our results change established perceptions about the consequences of the oil spill by showing that toxic and invisible oil extend beyond the satellite footprint at concentrations that present potentially lethal and sublethal hazards to a wide range of taxa under a range of circumstances found in the GoM [Golf of Mexico]. (BERENSSTEIN, *et al.*, 2020, p. 7).

<sup>212</sup> Estudos científicos chegaram a apontar que mais de 10 mil pescadores mexicanos foram afetados pelo desastre, mas isso não foi levado em consideração pelo governo do país em sua demanda contra a BP (JANOWITZ, 2018).

vazamentos de menor escala representam a grande maioria dos casos (MORONI; PIERI; TAPUCCI, 2019). Explica-se: a poluição marinha por petróleo, segundo observam Moroni, Pieri e Tapucci (2019, p. 1, tradução nossa), pode ser classificada em 5 tipos principais:

(i) poluição causada pela exploração e produção de petróleo; (ii) poluição causadas pelo transporte marítimo de petróleo; (iii) fontes naturais de poluição por óleo; (iv) poluição geradas por tráfego marítimo geral e operações de navegação; e (v) poluição causada por atividades costeiras.<sup>213</sup>

A partir dessa divisão, os autores sustentam que os eventos decorrentes do tráfego naval e das atividades costeiras são muito mais recorrentes, embora não recebam atenção da imprensa, mas apenas das autoridades locais e das comunidades diretamente afetadas (MORONI; PIERI; TAPUCCI, 2019)<sup>214</sup>. Nesse sentido:

Embora as descargas/vazamentos operacionais possam ser consideradas pequenas quando comparadas aos derramamentos causados por acidentes de transporte, elas tendem a ser repetitivas e até crônicas, concentrando-se nos portos e nas rotas de transporte. Portanto, esses derramamentos terão impactos nos *habitats* marinhos locais, o que inclui distúrbios físicos, insumos tóxicos para espécies sensíveis e aumento de sedimentos orgânicos. (MORONI; PIERI; TAPUCCI, 2019, p. 01-02, tradução nossa).<sup>215</sup>

É a esse tipo de vazamento de petróleo “cotidiano” e recorrente que Obeng-Odoom (2018) se refere em sua análise dos acidentes relacionados à indústria de petroquímica em Gana. Para o autor, esse tipo de vazamento (menor em termos da quantidade de petróleo vazado), pode ser mais sério que os grandes vazamentos no sentido de que acabam afetando um número muito maior de comunidades.<sup>216</sup>

Obeng-Odoom (2018) entende que tais eventos precisam ser compreendidos a partir do ponto de vista macroeconômico, e não a partir do ponto de vista *atômico* (OBENG-ODOOM, 2018). Segundo Obeng-Odoom (2018), análises que tentam compreender esses acidentes a partir do ponto de vista *micro* faz com que eles pareçam apartados do sistema

<sup>213</sup> No original: (i) pollution sources caused by oil exploration and production; (ii) pollution sources caused through transporting oil by sea; (iii) natural oil pollution sources; (iv) pollution sources generated by general maritime traffic and shipping operations; and (v) pollution sources caused by coastal activities. (MORONI; PIERI; TAPUCCI, 2019, p. 1)

<sup>214</sup> O ITOPF (*International Tanker Owners Pollution Federation Limited*) classifica os vazamentos de petróleo em pequenos (<7 toneladas), médios (7-700 toneladas) e grandes (>700 toneladas) e aduz que os menores são maioria (ITOPF, 2019).

<sup>215</sup> No original: Although operational discharges may be considered small when compared to spills caused by shipping accidents, they tend to be repetitive and even chronic, being concentrated in ports and along shipping routes. Therefore, these spills will have an impact on local marine habitats, including physical disturbances, toxic inputs to sensitive species, and organic sediments enrichment. (MORONI; PIERI; TAPUCCI, 2019, p. 01-02).

<sup>216</sup> Para elucidar esse aspecto, Obeng-Odoom (2018) sustenta que os diversos acidentes ocorridos na área do Delta da Nigéria despejaram, juntos 13 milhões de toneladas de hidrocarbonetos, contaminaram mais de 2.000 localidades na Nigéria e resultaram no deslocamento de diversas comunidades que, por um período de 25 a 30 anos, não podem retornar a essas localidades.

econômico e das cadeias de valor globais, no âmbito dos quais eles emergiram: “descritivas em vez de analíticas, essas abordagens têm estado em conformidade com o sistema no sentido de que não compreendem as complexidades do capitalismo baseado em combustíveis fósseis” (OBENG-ODOOM, 2018, p. 113-114, tradução nossa).<sup>217</sup>

Portanto, “a metodologia das pesquisas sobre acidentes que envolvem petróleo deve ser ainda mais holística, indo além das causas, além dos efeitos e além das soluções, e devendo observar as interseções desses acidentes nos âmbito nacional, internacional e mesmo global (OBENG-ODOOM, 2018, p. 116, tradução nossa).<sup>218</sup> É a partir dessa visão complexa que Obeng-Odoom (2018 p. 136, tradução nossa)) sustenta que a recorrência dos vazamentos de petróleo de menor escala se deve, na verdade, aos “[...] processos imperialistas, oligopolistas e monopolistas de acumulação conduzidos por empresas transnacionais que trabalham em conjunto com - e também manipulam - os Estados, o exército e as empresas petrolíferas locais e nacionais para seu próprio ganho”.<sup>219</sup>

Portanto, no âmbito desta pesquisa, buscamos apontar o contexto macro em que esses tais eventos acontecem e não pretendemos nos ater a responsabilidades individuais (como erros pontuais de engenheiros, negligências de funcionários do baixo escalão etc.). Sustentamos que, por serem rotineiros, esses *acidentes* não são, *em essência*, provenientes exclusivamente de erros humanos eventuais, mas de uma complexa cadeia decisória cujo objetivo último, a despeito dos riscos, é a maximização dos lucros às expensas dos Comuns Ambientais. E é por isso que, neste trabalho, partimos da hipótese de que – para além de fatores individuais e atômicos – as ETNs só avançam na destruição dos Comuns Ambientais porque existe todo um vazio normativo internacional que propicia, senão estimula, esse avanço.

### 3.2.2.2 ETNs mineradoras

A mineração é a quinta maior indústria do mundo e é partir dela que, ao longo da história, a humanidade têm obtido “[...] ouro, eletricidade, televisão, veículos, aviões, geladeiras, armas, balas e mesmo pasta de dente mais branca” (MADELEY, 2009, p. 126,

<sup>217</sup> No original: “descriptive rather than analytical, these approaches have been system-conforming in the sense that they do not grasp the complexities of fossil-based capitalism” (OBENG-ODOOM, 2018, p. 113-114).

<sup>218</sup> No original: “oil accident research methodology must be even more holistic, going beyond causes, beyond effects, and beyond remedies to looking at their intersections both nationally and internationally as well as globally” (OBENG-ODOOM, 2018, p. 116).

<sup>219</sup> No original: “[...] imperialistic, oligopolistic, and monopolistic processes of accumulation driven by transnational corporations that work in cahoots with, but also manipulates, states, the army, local, and national oil companies for its own gain” (p. 136).

tradução nossa).<sup>220</sup> No entanto, esse processo também tem trazido imensos impactos ambientais e sociais, principalmente nos países “em desenvolvimento” (MADELEY, 2009).

Em função do atual esgotamento dos locais de alta concentração de minério, do exaurimento de recursos naturais dos países industrializados e do crescente apelo à preservação ambiental nas sociedades “desenvolvidas”, constata-se que as empresas têm recorrido a *técnicas cada vez mais ambientalmente desastrosas* de extração nos países periféricos, que se veem cada vez mais compelidos a acessar suas reservas minerais para a satisfação das demandas mundiais (COSTA, 2016).

Ainda, a lucratividade dos investimentos nessas atividades está diretamente condicionada ao acesso a *inputs* de baixo custo e ao alto controle sobre a terra utilizada (COONEY; SACHER, 2016). Atualmente, 30% de todo o investimento em mineração do mundo estão concentrados na América Latina – muito disso, segundo Cooney e Sacher (2018), em função da tendência global ao aumento do preço das matérias-primas por volta dos anos 2000. Essa conjuntura estimulou a escalada da exploração de minério no sul global e trouxe consigo mais um ciclo de pilhagem ambiental em escala muito superior àquele trazido pela atividade mineradora até os anos 1970 (COONEY; SACHER, 2018).

Ocorre que “a economia extrativista deteriora grave e irreversivelmente o meio ambiente” (COSTA, 2016, p. 62). Nesse sentido, conforme pretendemos salientar, a mineração afeta os Comuns Ambientais de dois modos principais: pela *expropriação* e despossessão em larga escala das terras de uso comum (de camponeses e povos indígenas) e pelo profundo e multidimensional *impacto ambiental* inerente a essa atividade (COONEY; SACHER, 2018). As ETNs mineradoras e o modo como elas atuam nos países periféricos oferecem um quadro exemplificativo bastante claro dos referidos impactos. Nas palavras de Madeley (2009, p. 126):

No processo de escavação de minérios para produzir produtos duradouros - e também produtos não tão duradouros assim, a mineração tem causado enormes danos sociais e ambientais, a maioria deles levados a cabo por ETNs que atuam em países em desenvolvimento, onde grande parte desses recursos se encontra - 70% do ouro, por exemplo, é extraído em países em desenvolvimento.<sup>221</sup>

<sup>220</sup> Atualmente, com o desenvolvimento de novas tecnologias e de novos modos de exploração, a mineração tem uma proporção bem maior do que tinha em comparação aos anos 1970. Se tomarmos o Brasil como exemplo, apenas em 2017 o país produziu um total de 496.158,227 milhões de toneladas de minério (nos quais estão incluídos combustíveis fósseis extraídos por meio da mineração, como carvão mineral) (AUSTRIA, 2019). Dessa quantidade de minério, cerca da metade, 273.695,000 milhões de toneladas, foram de ferro. Ainda no mesmo ano, a China produziu um total de 4.107.911,005 milhões de toneladas de minério, liderando a produção mundial (AUSTRIA, 2019, p. 42).

<sup>221</sup> No original: In the course of digging out minerals to make products of enduring and not so enduring value, mining has caused enormous social and environmental damage, most of it done by TNCs in developing countries, where many of the resources lie – 70 per cent of gold, for example, is mined in developing countries.

Cooney e Sacher (2018) esclarecem que, tanto a exploração de minério quanto de gás e de petróleo requerem "processos de desapropriação e pilhagem, em especial a apropriação, controle e ocupação de grandes áreas de terra e de recursos naturais como a água", uma vez que "mineração, ou seja, a extração de minerais do subsolo como resultado de um conjunto de processos físicos e químicos, pressupõe, hoje, grandes instalações industriais" (COONEY; SACHER, 2018. p. 17-18, tradução nossa).<sup>222</sup>

A atividade mineradora costuma implementar suas operações em territórios indígenas ou camponeses. Isso enseja a expropriação da população local e a tomada de terras dessas populações, o que, muitas vezes, resulta na inviabilização de suas condições de vida (COONEY; SACHER, 2018). Conforme sintetizam Cooney e Sacher (2018) "Conforme sintetizam Cooney e Sacher (2018) "as principais formas de desapropriação associadas à mega mineração são: desapropriações de terras e territórios, de bens comuns e de recursos naturais" (COONEY; SACHER, 2018. p. 17, tradução nossa).<sup>223</sup>

A atividade mineradora é mais uma expressão da Acumulação por Desposseção/Espoliação para a qual Harvey (2014) chama a atenção e sobre a qual já discorremos no decorrer do primeiro capítulo desta pesquisa. Na ocasião, esclarecemos que a Acumulação por Desposseção é uma forma de destruição dos comuns, uma vez que avança tanto sobre a natureza quanto sobre as atividades comunais que ainda não se encontravam sob a ordem do capital, num processo de constante expansão deste último, do qual o capitalismo não pode prescindir (HARVEY, 2014). Conforme sintetizam Cooney e Sacher (2018, p. 21, destaque nosso, tradução nossa):

Na América Latina, assim como em outras regiões do mundo, a mineração industrial tem sido sinônimo de apropriação de dezenas de milhões de hectares de terras na forma de *concessões* para mineração. **Essas apropriações de terra estão geralmente associadas à expropriação violenta de camponeses, indígenas e mineiros artesanais e a perdas maciças de bens comuns e terras coletivas e privadas, incluindo terras particulares individuais.**<sup>224</sup>

<sup>222</sup> No original: "processes of dispossession and often plunder, in particular land-grabbing, control, and occupation of large areas of land and of natural resources like water [...] mining, that is to say the extraction of minerals from the subsoil as a result of a set of physical and chemical processes, means nowadays giant industrial installations" (COONEY; SACHER, 2018. p. 17-18, destaque nosso).

<sup>223</sup> No original: "the main forms of dispossession associated with mega-mining are: dispossessions of lands and territories, of communal goods and natural resources" (COONEY; SACHER, 2018. p. 17).

<sup>224</sup> No original: In Latin America as well as other regions of the world, mega-mining has been synonymous with the hoarding of tens of millions of hectares in the form of mining concessions. **These appropriations of land are usually associated with the violent expropriation of peasants, indigenous, and artisanal miners and massive losses of commons and collective, and private lands, including individual private lands.** (COONEY; SACHER, 2018. p. 21, destaque nosso).

Citando Ayala e Canchanya (2014), Cooney e Sacher (2018) salientam que, atualmente, 20% de todo o território do Peru (cerca de 26 milhões de hectares), está sob regime de *concessão*. Para que essas *concessões* aconteçam, elas geralmente são precedidas de um processo de *regulação da titulação* da terra por parte do Estado, o que significa, na prática, conforme salientamos no primeiro capítulo deste trabalho, privatizar terras de uso comum e, conseqüentemente, desapropriar forçadamente camponeses e populações indígenas (COONEY; SACHER, 2018)<sup>225</sup>.

Cooney e Sacher (2018) correlacionam essas concessões de terras contemporâneas na América Latina às massivas desapropriações das terras comunais inglesas durante a Idade Média (descritas por Marx em “O Capital” e mais detalhadamente abordadas por nós na primeira parte deste trabalho). Assim, sugerem os autores:

A concessão de terras para atividades de mega mineração leva a um tipo de comodificação e tomada de terras que muito se assemelha ao clássico modo colonial. Em outras palavras, as concessões para mineração podem ser vistas como análogas à massiva desapropriação de terras na Inglaterra entre os séculos XV e XVIII, conforme descrito por Marx em O Capital. No caso da mineração, seja em megaprojetos em construção ou já em operação, as populações e comunidades que vivem em territórios onde as ETNs mineradoras estão operando frequentemente sofrem coerções por diferentes meios. São estratégias elaboradas pelo Estado e por empresas mineradoras, levando as populações locais a abandonarem suas atividades agrícolas e outras atividades produtivas. As semelhanças com os processos de desapropriação ocorridos na Europa nos séculos passados são impressionantes (COONEY; SACHER, 2018, p. 23, tradução nossa)<sup>226</sup>

Já no que diz respeito aos seus impactos ambientais, sustenta-se que a mineração, mormente a mineração moderna, *pressupõe* um alto custo ambiental e social. Isso acontece porque, na atualidade, usa-se de técnicas mais danosas para se garantir a rentabilidade da

---

<sup>225</sup> Embora extrapole o escopo da presente pesquisa, não se pode deixar de mencionar os diversos conflitos socioambientais advindos da implementação de empreendimentos extrativistas, notadamente mineradoras em países do sul global. A espoliação de terras, a destruição dos modos e das condições de vida de comunidades tradicionais e os diversos impactos ambientais inerentes aos referidos empreendimentos suscitam, naturalmente, reações das comunidades afetadas. Nesse sentido, as ETNs contam com o uso da força por parte dos Estados para conter essas “instabilidades sociais”. Além disso, conforme salientam Cooney e Sacher (2018), essas empresas se utilizam de diversos meios escusos para reprimir, disciplinar e recriminar a resistência popular, que vão desde falsas denúncias e processos judiciais até o uso de forças paramilitares para fins de intimidação, ameaças de morte, sequestros, abusos sexuais, tortura, assassinatos de oponentes políticos etc.

<sup>226</sup> No original: The concession of land for mega-mining activities leads to a de facto commodification and grabbing of the land in a very classical colonial manner. In other words, mining concessions can be seen as analogous to the massive dispossession of land in England between the fifteenth and eighteenth centuries, as described by Marx in Capital. In the case of mining, mega-projects under construction or in operation, the populations and communities living in territories where mining TNCs are operating are often forced by different coercive means. The latter are strategies designed by the State and mining companies, pushing the local populations to abandon their agricultural and other productive activities. The similarities with the dispossession processes that occurred in Europe in past centuries are striking (COONEY; SACHER, 2018, p. 23)

atividade, como a utilização de cianureto, ácido sulfúrico e afins (COSTA, 2016). Conforme Salienta Alberto Costa (2016, p. 62):

Para valer a pena, é necessário lançar mão de uma mineração industrial de grande escala, com uso maciço de químicos às vezes extremamente tóxicos (como cianureto, ácido sulfúrico, entre outros), um consumo enorme de água e a acumulação de grandes quantidades de dejetos. (COSTA, 2016, p. 62).

Sobre o volume extraordinário de água utilizado na atividade mineradora, Penna (2009) esclarece que eles ocorrem a partir da fase de *pesquisa mineral*, ocorrendo também nos processos de *lavra*, de *beneficiamento*, de *transporte* e mesmo em função da *infraestrutura* agregada à mina.<sup>227</sup> Madeley (2009) também atenta para o desperdício e a poluição da água decorrentes da mineração, as quais exaurem rios e lençóis freáticos e afetam diretamente as populações locais, já que “poluentes advindos dessas minas geralmente escoam para rios e córregos. Para cada anel de ouro produzido, existem 18 toneladas de resíduos de minério” (MADELEY, 2009, p. 127).<sup>228</sup>No mesmo sentido, Cooney e Sacher (2016) apontam para o aumento constante no uso de reagentes químicos durante o processo e para os milhões de metros cúbicos de rejeitos tóxicos provenientes dessa atividade:

Minas modernas geralmente consistem em poços abertos de centenas de metros de profundidade e vários quilômetros de diâmetro, em represas de centenas de **milhões de metros cúbicos de resíduos tóxicos e ácidos** e em infraestruturas de transporte e energia necessárias para empreendimentos de tais dimensões [...]. Essa tendência de mega mineração/mineração em escala industrial e o respectivo ambiente que deve ser criado para implementá-la significa um uso **crecente de reagentes químicos** para a extração do minério, a **poluição de uma grande quantidade de água**, a *concessão* de porções de terra cada vez maiores e todos os impactos decorrentes da construção e da produção das megaestruturas necessárias para a mega mineração operar. (COONEY; SACHER, 2018, p. 19-20, destaque nosso, tradução nossa).<sup>229</sup>

Esse tipo de mineração se baseia diariamente em uma *massiva remoção de rochas* (milhares de toneladas) e no uso de *reagentes tóxicos em imensas quantidades*, que poluem e acidificam o meio ambiente ao redor (por meio do fenômeno da “drenagem ácida de rochas”) (COONEY; SACHER, 2016). A contaminação advinda desses reagentes tóxicos “[...]”

<sup>227</sup> Mais detalhadamente, o gasto de água se dá “na pesquisa mineral (sondas rotativas e amostragens), na lavra (desmonte hidráulico, bombeamento de água de minas subterrâneas etc.), no beneficiamento (britagem, moagem, flotação, lixiviação etc.), no transporte por mineroduto e na infraestrutura (pessoal, laboratórios etc.)” (PENNA, 2009, s.p.).

<sup>228</sup> No original: “polluting waste from such mines often escapes into rivers and streams. For every gold ring, there are 18 tonnes of waste” (MADELEY, 2009, p. 127).

<sup>229</sup> No original: Modern mines often consist of open pits of hundreds of meters deep and several kilometers in diameter, dams of hundreds of **millions of cubic meters of toxic and acid-generating wastes**, and transport and energy infrastructures necessary for such dimensions [...]. The trend towards a mega-mining model and the space which has to be produced to implement it, has meant an **increasing use of chemical reagents** to carry on the mineral extraction from the ore, **the pollution of an increasing amount of water**, the concession of increasing areas of land, and all impacts related to the building and production of the necessary mega-structures for mega-mining to operate. (2018, p. 19-20, destaque nosso).

geralmente têm consequências irreversíveis para a água (em termos qualitativos e quantitativos), para o ar, para o solo e para os ecossistemas e a biodiversidade em geral” (COONEY; SACHER, 2018, p. 20, tradução nossa).<sup>230</sup>

Ainda, a poluição gerada pela mineração pode atingir áreas a milhares de quilômetros do local de extração, além de ser fonte de intenso desmatamento e perda de biodiversidade (COONEY; SACHER, 2018). Também as economias locais – e os eventuais arranjos comunais relacionados a elas – são afetados, já que a poluição advinda da mineração recorrentemente inutiliza as terras utilizadas na agricultura de subsistência<sup>231</sup>.

Assim, é evidente que a mineração, mais especificamente a *mega mineração*, traz consigo consequências em diversas dimensões dos locais em que se instalam: são consequências políticas, econômicas, sociais, culturais, ambientais, na saúde pública da população, dentre outras (COONEY; SACHER, 2018)<sup>232</sup>.

No que diz respeito aos impactos da mineração aos Comuns Ambientais, também é possível diferenciá-los em “impactos cotidianos”, sobre os quais comentamos até o momento, e “Impactos eventuais”, ou seja, “acidentes” provenientes dessas atividades. É justamente em função da dimensão física dessas atividades e do alto nível de *risco* inerente ao seu *cotidiano*, que recorrentemente acontecem desastres de larga escala envolvendo essas empresas, alguns dos quais tem o Brasil sido vítima ao longo dos anos. Brumadinho e Mariana são os casos mais emblemáticos. Não há como se falar em tragédias decorrentes da atividade mineradora sem mencionar ambos os casos.

---

<sup>230</sup> No original: “[...] usually have irreversible consequences for water (in qualitative as well as quantitative terms), air, soil, and the ecosystems and biodiversity in general” (COONEY; SACHER, 2018, p. 20).

<sup>231</sup> Além disso, é importante sublinhar que, em que pese um dos argumentos principais utilizados pelas ETNs e pelos governos para sustentar a implementação desses empreendimentos extrativistas seja o de que há uma alta geração de empregos para a população local, Alberto Costa (2016) esclarece que, nesses casos, são gerados poucos empregos, os quais demandam alto grau de especialização. Não há, pois, uma “geração direta e massiva de empregos” (COSTA, 2016, p. 61).

<sup>232</sup> Em relação à saúde pública, Cooney e Sacher (2018) sublinham os efeitos negativos e largamente documentados advindos da atividade mineradora, tais como câncer, doenças dermatológicas e respiratórias, distúrbios nervosos e reprodutivos, além de graves patologias psicológicas. Alberto Costa (2016) também menciona essas consequências à saúde pública, cujo custo, segundo o autor, é comumente absorvido pelos sistemas públicos de saúde locais. Assim, ao ignorarem os custos sociais e econômicos derivados de suas atividades, as ETNs extrativistas conseguem maximizar consideravelmente seus lucros, enquanto relegam as “externalidades negativas” de suas atividades para a sociedade e o governo locais. Ainda, embora não seja o foco desta pesquisa, é necessário mencionar os efeitos das mega mineradoras nas dinâmicas sociais dos locais em que se instalam. Geralmente, as consequências dessas atividades atingem mais diretamente as camadas mais pobres da população, recaindo mais fortemente sobre as mulheres e sobre as crianças, além de reforçarem relações patriarcais preexistentes (SACHER; COONEY, 2018). Segundo Sacher e Cooney (2018, p. 21), “mega-mining presence and activities tend to go hand-in-hand with militarization and the presence of a large population of young male workers. This leads to the intensification of pre-existing patriarchal dynamics, with degraded living conditions for women”.

O desastre de Mariana (MG) aconteceu em 2015, a partir do rompimento da barragem do Fundão, operada pela mineradora Samarco (que é uma *joint venture* formada pela Vale S.A e pela gigante do ramo da mineração BHP Billiton), ocasionando uma série de prejuízos de ordem física, biológica e social (SALINAS, 2016)<sup>233</sup>.

O Rompimento da barragem do Fundão liberou cerca de 55 a 60 milhões de metros cúbicos de lama e rejeitos de mineração (SILVA; STIVAL, 2018). A partir disso, “a lama atingiu a barragem de Santarém, causando seu rompimento, e todo o material acumulado atingiu o Distrito de Bento Rodrigues” (SILVA; STIVAL, 2018, p. 202). Os rejeitos de mineração percorreram cerca de 650 km até chegarem ao Rio Doce, atravessando 39 municípios até atingir o oceano Atlântico (SILVA; STIVAL, 2018; SALINAS, 2016).

Ainda, por ocasião do desastre, 90% das residências do Distrito de Bento Rodrigues foram destruídas e 13 funcionários da empresa e 5 moradores da região foram mortos. Também em função dessa tragédia, houve cerca de 11 toneladas de peixes mortos (CHAGAS, 2019). O rompimento da barragem de Mariana resultou na destruição do patrimônio arquitetônico e histórico de diversas comunidades locais e também

[...] desabrigou e desalojou centenas de indivíduos, interrompeu o abastecimento de água de inúmeras cidades, destruiu hidrelétricas e obras de infraestrutura, atingiu comunidades indígenas, comprometeu o comércio regional e atividades produtivas como pesca e agropecuária e causou danos ambientais na Bacia do Rio Doce que afetarão diversas gerações. (SALINAS, 2016, p. xx).

Como consequência, no Brasil, a Samarco, a Vale e a BHP Brasil enfrentaram uma série de ações judiciais (RIDLEY, SHABALALA, 2020). O resultado disso é que, muito embora o valor inicial estimado pelo MPF em sua Ação Civil Pública fosse de R\$ 155 bilhões, o próprio órgão acabou assinando, em junho de 2018, em conjunto com outros órgãos públicos e com as empresas demandadas, um Termo de Reajustamento de Conduta (TAC), no qual foram definidos valores consideravelmente menores. Na prática, o acordo limitou os repasses por parte das empresas envolvidas no desastre a R\$ 2,2 bilhões, além de suspender a Ação Civil Pública movida pelo MPF (R\$ 155 bilhões) e extinguir ação movida pela União, no valor de R\$ 20 bilhões (BRASIL, 2018, p. 37-41).

Ainda sobre o caso de Mariana, destaca-se que, atualmente, a BHP enfrenta uma ação coletiva no Reino Unido, por danos estimados em 5 bilhões de libras (OCMAL, 2020). A ação coletiva foi ajuizada por mais 200.000 indivíduos e organizações brasileiras, de modo que nela

---

<sup>233</sup> Cabe mencionar que a BHP Billiton é a maior mineradora do mundo em valores de mercado (RIDLEY, SHABALALA, 2020). Além disso, de acordo com a tabela que expusemos no item 3.2.2.1 desta pesquisa, a BHP Billiton – que se dedica tanto ao ramo de mineração, quanto ao ramo petroquímico - foi a 19ª empresa que mais emitiu gases de efeito estufa dentre os anos de 1965 a 2017.

“os autores alegam que a BHP ignorou os avisos de segurança, aumentando repetidamente a capacidade da barragem, aumentando sua altura e ignorou as rachaduras que apontavam para os primeiros sinais de quebra” (OCMAL, 2020, s.p.). Trata-se de uma clara tentativa dos autores de verem suas demandas atendidas por meio da *jurisdição extraterritorial* (tema que será abordado no item 4.1.1.2 desta pesquisa), já que, conforme relatamos, após o TAC assinado no Brasil, as ações em território nacional contra a as empresas envolvidas foram suspensas.

Já o rompimento da barragem de Brumadinho (que pertencia à Vale S.A.) – maior desastre ambiental do Brasil – ocorreu em 25 de janeiro de 2019, ocasião em que a barragem de rejeitos da Mina do Feijão se rompeu, matando quase 300 pessoas, havendo vítimas desaparecidas até os dias atuais, mais de um ano após a tragédia (RICKLY; SOARES, 2019). Foram 12 milhões de metros cúbicos de rejeito de minério que vieram abaixo, a cerca de 80 km por hora, com o rompimento da barragem, tendo a lama coberto quase 300 hectares de Mata Atlântica e matado mais de 4 mil animais (RICKLY; SOARES, 2019). O desastre de Brumadinho, embora tenha causado o despejo de uma quantidade menor de rejeitos do que Mariana, possui impactos sociais e ambientais equivalentes aos de Mariana (CHAGAS, 2019)<sup>234</sup>.

Embora extrapole o escopo desta pesquisa apontar as causas exatas desses desastres ou os culpados por ela, é válido mencionar que vários estudos técnicos sugerem que a Vale sabia dos riscos de rompimento de suas barragens e escolheu arcar com eles. No caso de Mariana, a Vale sabia dos riscos, pois fora alertada pela Nicho, empresa de consultoria por ela mesma contratada – mas escolheu omiti-los da população (COSTA, 2019). Já em Brumadinho, há indícios de que a Vale já sabia dos problemas de drenagem apresentados pela barragem há pelo menos 25 anos (RONAN, 2020). Essa negligência da empresa para com os riscos de suas atividades deve ser enxergada sob o prisma macro. Percebe-se que não se trata de casos isolados, em que se possa atribuir toda a responsabilidade pelo desastre a um único funcionário ou a um punhado de funcionários. O caráter predatório da mineração em escala industrial praticada pelas empresas responsáveis pelo rompimento dessas barragens se enquadra em um contexto maior, de avanço desregrado do paradigma neoliberal e pilhagem ambiental sem precedentes. A lógica neoliberal manda aumentar os lucros, diminuir os custos, aumentar a

---

<sup>234</sup> Em razão dessa tragédia, o Ministério Público de Minas Gerais denunciou 16 pessoas “entre elas, o então diretor presidente da Vale, diretores, gerentes, geólogos, engenheiros, consultores [...]. Eles foram denunciados, 270 vezes, por homicídio qualificado, crimes contra a fauna, crimes contra a flora e crime de poluição” (MIGALHAS, 2020).

produção etc. e toda essa cartilha é seguida às expensas dos Comuns Ambientais. Assim, deve-se ter em mente que as ETNs só conseguem explorar tão avidamente os comuns ambientais nos países periféricos, porque não há uma legislação superior, que imponha deveres e responsabilidades, conforme evidenciaremos no capítulo seguinte. Nesse sentido, sustentamos que a falta de instrumentos internacionais *vinculantes* incidentes sobre essas empresas deixa o caminho livre para que elas se engajem nessas atividades danosas

### 3.2.3 Poder político e *Lawmaking*: lidando com o entrave da Democracia

As empresas transnacionais (ETNs) possuem destacada influência na atual conjuntura econômica, política e ambiental. O processo de globalização, bem como a onda geral de privatizações das últimas décadas, fez com que essas entidades lograssem uma posição de poder bastante expressiva na esfera mundial (KREMNITZER, 2010, p. 909). A ascensão econômica exponencial das ETNs na esfera internacional é um dado facilmente verificável: em 2017, das 100 maiores unidades econômicas do mundo, 69 eram corporações e 31 eram Estados (GLOBAL JUSTICE, 2018). Das 200 maiores unidades econômicas do mundo, 157 são corporações.

Os rendimentos das corporações mais poderosas costumam ultrapassar largamente o Produto Interno Bruto (PIB) da maioria dos países (MORGERA, 2009a). As 10 maiores corporações do mundo em 2017 somavam rendimento anual de US\$ 3 trilhões. O Walmart (10º lugar no *ranking* das maiores unidades econômicas do mundo), por exemplo, é economicamente mais poderoso que a Espanha, a Austrália, a Holanda, a Coreia e o México (GLOBAL JUSTICE, 2018). Já a Apple supera países como Bélgica, Suíça, Noruega e Rússia (GLOBAL JUSTICE, 2018).

Ressaltar o poder econômico das grandes ETNs é essencial para a compreensão da origem e da profundidade da influência política desses entes. É partir dessa posição político-econômica que as ETNs, em busca constante pelo lucro, e apenas pelo lucro, passam por cima dos direitos humanos, corrompem democracias, encaminham o mundo rumo ao caos climático, e em meio a esse processo, atacam diretamente os Comuns Ambientais. Nas palavras de Nick Dearn, diretor da *Global Justice*: A vasta riqueza e poder das corporações está no centro de vários problemas do mundo atualmente - como a desigualdade e mudança climática. Hoje, a

busca por lucros de curto prazo parece estar acima dos direitos humanos básicos de milhões de pessoas no planeta” (GLOBAL JUSTICE, 2018, tradução nossa).<sup>235</sup>

O poder político enfraquece o processo democrático, porque diminui o poder de escolha das sociedades. Segundo Wilks (2013, p. 261, tradução nossa):

Todo o ciclo de escolha democrática é subvertido pelo envolvimento sistêmico das empresas no governo. As sociedades têm menos poder de escolha sobre seus líderes políticos, esses líderes políticos são menos autônomos, as áreas vitais são excluídas do processo democrático, a escolha democrática em outras áreas é restrita e as políticas são implementadas de modo a incrementar os lucros, e não a *accountability*.<sup>236</sup>

É essa característica das ETNs que pretendemos sublinhar neste momento, deixando igualmente claro que, nesta seção, nos referimos às grandes corporações com poder econômico suficiente para se que se possam engajar nas questões políticas dos países em que atuam, bem como na conjuntura internacional. Conforme explica Wilks (2013, p. 21, grifo nosso, tradução nossa):

As empresas menores que operam em mercados competitivos são significativamente contidas pelas forças do mercado, além de terem limitações temporais, monetárias e de flexibilidade para se engajarem na política. **As grandes empresas oligopolistas, por outro lado, têm tempo, dinheiro, flexibilidade e, acima de tudo, espaço de manobra discricionário.**<sup>237</sup>

Portanto, nesta seção, pretendemos descrever o poder político que as *grandes* ETNs derivam de seu poder econômico, detalhando suas diversas dimensões e explicitando que, quando a democracia se põe como obstáculo aos interesses mercantis, os *modos* de ação das ETNs sempre tenderam a se tornar mais *incisivos*.

### 3.2.3.1 Poder político das ETNs: condições e meios de expressão

Ante a influência capilarizada que as corporações têm em quase todos os âmbitos do existir humano, devemos compreender a figura da multinacional como “[...] uma instituição de

<sup>235</sup> No original: “The vast wealth and power of corporations is at the heart of so many of the world’s problems – like inequality and climate change. The drive for short-term profits today seems to trump basic human rights for millions of people on the planet” (GLOBAL JUSTICE, 2018).

<sup>236</sup> No original: The whole cycle of democratic choice is subverted by systemic corporate involvement in governance. Societies have less choice over their political leaders, those leaders are less powerful, vital policy areas are excluded from democratic influence, democratic choice in other areas is constrained and policies are implemented in ways that enhance profits, not accountability. (WILKS, 2013, p. 261).

<sup>237</sup> No original: Smaller corporations operating in competitive markets are significantly constrained by market forces and have limited time, money and flexibility to devote to political engagement. **Large oligopolistic corporations, on the other hand, have time, money, flexibility and, above all, discretionary room for manoeuvre.** (Wilks, 2013, p. 21).

controle, que se tornou parte da governança da sociedade e que, portanto, afeta o processo democrático, a escolha política e a concepção e implementação de políticas públicas” (WILKS, 2013, p. 251, tradução nossa).<sup>238</sup>

Conforme sustenta Wilks (2013), o nível e a extensão da influência política das grandes ETNs não se deve unicamente ao seu poder econômico, muito embora entendamos que este seja o pilar essencial de todo o processo. Segundo a teoria desenvolvida por Wilks (2013) em “*The Political Power of Business Corporations*”, o nível de poder político de uma corporação integrante da “elite corporativa” é definido: i) pelo aporte econômico da empresa, leia-se *recursos*, ii) pela *intenção* deliberada de interferência política incorporada em sua estratégia corporativa e iii) pela *oportunidade* de interferência ou participação política<sup>239</sup>.

Em primeiro lugar, a mensuração dos *recursos* de uma determinada ETNs pode ser realizada por três indicadores essenciais, quais sejam: tamanho, poder de mercado e alcance global, conforme detalha Wilks (2013):

1. **tamanho**: tamanho em termos de investimento, de funcionários, de rotatividade, de comércio e de acesso à tecnologia tornarão a empresa valiosa para governos e comunidades e fornecerão a ela um poder de barganha em potencial. Seu tamanho em relação a outros atores econômicos será claramente significativo.
2. **poder de mercado**: uma empresa que é substancialmente “oligopolista” ou quase “monopolista” se destacará por sua capacidade de oferecer acesso ao mercado relevante e desfrutará de uma discricionariedade muito mais substancial do que as empresas limitadas pelas forças de mercado.
3. **alcance global**: o grau em que uma corporação desfruta de uma rede multinacional lhe confere independência e capacidade de negociar com governos nacionais. (WILKS, 2013, p. 48, destaque nosso, tradução nossa).<sup>240</sup>

Já a *motivação/intenção* de interferência política de uma ETN é diretamente proporcional aos seguintes fatores: a) nível de regulamentação estatal de produtos ou serviços;

<sup>238</sup> No original: “[...] a governing institution which has become part of the governance of society and which therefore affects democratic process, political choice and the design and implementation of public policy” (WILKS, 2013, p. 251).

<sup>239</sup> Wilks (2013, p. 36), em oposição às abordagens neomarxistas, entende que há, a nível global, uma “elite de corporações”, e não uma “elite de classe”, pois, para além de uma visão mais genérica de “classe dominante”, Wilks deseja, dentro do contexto da governança corporativa, traçar um quadro analítico da influência dos agentes que possuem e controlam essas corporações.

<sup>240</sup> No original: 1. **size**: size in terms of investment, employees, turnover, trade and access to technology will make the corporation valuable to governments and communities and provide it with potential bargaining power. Its size relative to other economic actors will clearly be significant.

2. **market power**: a corporation which is a substantial oligopolist or near monopolist becomes significant in its ability to offer access to the relevant market and it will enjoy much more substantial discretion than corporations constrained by market forces.

3. **global reach**: the degree to which a corporation enjoys a multinational network provides it with independence and the ability to negotiate with national governments. (WILKS, 2013, p. 48, destaque nosso).

b) políticas públicas favoráveis; e c) condições de contratação com o governo (WILKS, 2013).<sup>241</sup>

Por fim, além do *aporte econômico* e da *intenção*, o fator *oportunidade* também influencia o grau de interferência das ETNs no âmbito político. O fator *oportunidade*, por sua vez, se relaciona com: a) a capacidade de *lobbying* da ETN; b) o nível de envolvimento da empresa com associações de representação empresarial; e c) reputação e visibilidade sociais da ETN (WILKS, 2013).<sup>242</sup>

Além disso, quando nos referimos às corporações transnacionais, é necessário sublinhar que a atuação concomitante em diversos países – sua característica mais basilar – incrementa sobremaneira o potencial poder político desses agentes (WILKS, 2013). Assim, o caráter descentralizado da atuação das ETNs, além de lhes “libertar” da submissão a uma jurisdição nacional exclusiva, não lhes submete a nenhum outro tipo de “jurisdição global”, que lhes possa controlar. Isso aumenta sobremaneira o poder das ETNs a nível nacional (WILKS, 2013, p. 45). Nesse sentido, Wilks explica:

Quando as empresas se internacionalizam, sua dependência em relação ao governo começa a desaparecer. As empresas que operam internacionalmente transcendem a dependência dos governos nacionais, e, uma vez que não há nenhuma fonte de legitimidade internacional derivada de um processo eleitoral, as próprias empresas se tornam agentes da governança global com um grau absoluto de autonomia. Além

---

<sup>241</sup> Conforme detalha Wilks (2013): 4. **regulated products or markets:** government regulation is a key competitive factor in relation to a vast number of products including foodstuffs, cars and drugs. Other products are governed by product standards, which similarly provide a motivation to influence standards in favour of the corporation’s products. For some corporations the entire market is regulated, as with regulated utilities, where a government agency becomes the single most important driver of market access (through licensing) and of commercial success (through price control). 5. **favourable public policy:** there is a wide spectrum of possibilities here stretching from the basic requirements of conducting business, such as legal certainty and currency convertibility; to specific policies such as R&D subsidies or regional development; to a generalized interest in a favourable climate for investment. This merges into a preference for policies such as low corporate taxation and permissive labour relations [...]. 6. **government contracting:** for some corporations a contractual relationship with government is a major factor in their business models. This may involve the government as major purchaser, as with defense equipment or clinical drugs in the UK; or it may involve the corporation delivering public services under contract. (WILKS, 2013, p. 39, destaque nosso).

<sup>242</sup> Nesse sentido, Wilks (2013) esclarece como se desenrolam essas variantes secundárias: 7. **lobbying capacity:** lobbying covers a range of activities from party campaign contributions to responding to government consultation exercises. The decisive factor is whether the corporation has identified a set of areas where it wishes to influence government and whether it has organized to exert influence. There are several avenues available including the creation of a ‘government affairs’ division, setting up lobbying offices in capital cities, lobbying through local politicians or in concert with stakeholders and local communities. 8. **associational involvement:** the standard routes of business political Representation are through trade associations and “umbrella” business associations such as Keidanren in Japan and the CBI in the UK. Some corporations will be in a position to influence the lobbying priorities of associations and through that route to influence government. Membership of business associations, contributions to funding and membership of key committees therefore provide routes to political influence. 9. **reputation and visibility:** corporations devote huge resources to marketing their products and they have the capacity also to market themselves as responsible members of society and to develop a reputation for integrity which would persuade government to support their priorities. (WILKS, 2013, p. 39-40, destaque nosso).

disso, sua autoridade internacional que adquiriram reforça seu poder no âmbito doméstico, de modo que os governos que lidam com as ETNs veem sua autoridade bastante reduzida. (WILKS, 2013, p. 42-43, tradução nossa).<sup>243</sup>

Uma vez que as ETNs reúnem as condições necessárias – recursos, intenção e oportunidade – para que possam dar vazão ao seu poder político, elas estão aptas ao *exercício* desse poder, o que ocorre por *meios diversos*. Segundo Wilks (2013, p. 17, tradução nossa), por exemplo, o “poder [das ETNs] sobre as políticas públicas inclui pressão direta, influência indireta (pode de estabelecer *agenda*) e poder hegemônico”.<sup>244</sup>

Clapp e Fuchs (2009) elencam como principais formas de expressão do poder desses entes (embora nas situações práticas seja comum que duas ou mais delas venham associadas) os poderes instrumental, estrutural e discursivo. Ou seja, para Clapp e Fuchs (2009), o poder político dessas empresas pode se desenrolar, concomitantemente, de diversos modos.

O poder instrumental costuma se desenrolar por meio do *lobby* empresarial e pelo financiamento privado de campanhas. Segundo Bakan (2006), o *lobbying* tem sempre como objetivo final evitar a regulamentação das atividades das ETNs, seja repelindo a implementação de novas leis, seja trabalhando para o enfraquecimento das existentes. Sobre o financiamento privado de campanhas (que se tornou possível nos EUA, na década de 1970), Bakan (2006, p. 105, tradução nossa) aduz que “O dinheiro que [as corporações] gastam no processo político/eleitoral é uma despesa comercial, um investimento na criação de um ambiente político que promova sua lucratividade e, portanto, que as ajude a sobreviver”.<sup>245</sup>

Já pelo poder estrutural, o comportamento político é pré-determinado pelas estruturas materiais existentes, que guiam direta ou indiretamente a tomada de decisões (CLAPP; FUCHS, 2009). No poder estrutural, segundo Wilks (2013), o *sistema*, pela forma como é estruturado, tende a favorecer naturalmente os interesses das ETNs. Assim, não seria nem mesmo necessário que essas empresas exercessem ativamente o seu poder (como no caso do *lobby* no poder instrumental) (WILKS, 2013).

---

<sup>243</sup> No original: When corporations go international their dependency on legitimate government begins to melt away. Corporations operating internationally transcend dependency on national governments, there is no source of international (electoral) legitimacy and corporations themselves become agents of governance with a degree of absolute autonomy. Moreover, their enhanced international authority comes full circle to reinforce their domestic power so that governments dealing with international corporations suffer reduced sovereignty. (WILKS, 2013, p. 42-43).

<sup>244</sup> No original: “Power [from TNCs] over public policy includes direct pressure, indirect influence (agenda setting) and hegemonic power” (WILKS, 2013, p. 17).

<sup>245</sup> No original: “the money they [the corporations] spend on the political process is a business expense, an investment in creating a political environment that promotes their profitability and thus helps them survive” (BAKAN, 2006, p. 105)

Ainda, é do poder estrutural que deriva a habilidade que muitas ETNs têm de “punir” e “recompensar” países (em função das políticas por eles adotadas), por meio da realocação de investimentos (CLAPP; FUCHS, 2009). Segundo a teoria da dependência estrutural, no âmbito do liberalismo, os Estados acabariam tendo que competir pela aprovação do capital privado, criando um ambiente “*business friendly*”, ou seja, atraente para o capital estrangeiro (WILKS, 2013).

Quando uma ETN analisa a possibilidade de iniciar suas atividades em um novo país, além de analisar indicadores econômicos e financeiros, ela leva em consideração os seguintes aspectos:

**risco físico** (os ativos serão desapropriados ou avariados?); **risco operacional** (haverá greves ou banimentos à importação?); **riscos regulatórios** (*intensified process* ou regulamentação ambiental ou aumento de impostos); e **risco político** (um novo governo será hostil aos seus negócios?). (WILKS, 2013, p. 152, grifo nosso, tradução nossa).<sup>246</sup>

É a partir dessa análise de risco que as ETNs acabam influenciando as políticas públicas de um determinado país, o qual, visando se tornar competitivo para atrair o investimento estrangeiro, trata de demonstrar que, em seu território, os riscos físicos, operacionais, regulatórios e políticos são baixos (ou seja, bastante propícios para o escoamento das externalidades socioambientais negativas da produção, das quais falamos no subtópico 2.2.1). Assim, direcionam suas políticas públicas para a garantia desse ambiente atraente ao investimento estrangeiro.

Em terceiro lugar, há a **dimensão discursiva** do processo político. No poder discursivo, interesses não são apenas perseguidos, mas também criados (CLAPP; FUCHS, 2009). As corporações têm o poder de semear ideias na esfera pública e de originar discussões (CLAPP; FUCHS, 2009).

Wilks (2013) entende que o poder discursivo das ETNs deriva de certas crenças ou narrativas compreendidas quase como irrefutáveis, que emprestam legitimidade e “normalizam” a atuação das ETNs, fazendo com que sua intervenção na vida cotidiana seja compreendida como algo natural. São algumas dessas narrativas irrefutáveis: que a economia

---

<sup>246</sup> No original: **physical risk** (will assets be expropriated or damaged?); **operational risk** (will there be strikes or import bans?); **regulatory risks** (*intensified process* or environmental regulation or increased taxes); and **political risk** (will a new government be hostile to their business?). (WILKS, 2013, p. 152, grifo nosso).

de mercado é desejável, que existe uma economia de mercado e que o crescimento econômico nacional e a competitividade são necessários (WILKS, 2013, p. 163-164).<sup>247</sup>

Por meio do poder discursivo, é possível decidir indiretamente sobre os assuntos que devem ser alvo de preocupação pública (e que podem, posteriormente, ser pauta do poder legislativo). Essa forma de poder anseia que os políticos e o público em geral aceitem certas verdades sobre políticas que seriam positivas e desejáveis (LUKES, 2005). Nesse sentido, para que possam exercer o poder discursivo no processo político, os entes corporativos necessitam de legitimidade, que geralmente é obtida a partir da credibilidade perante o público, o qual, por sua vez, deve confiar nas capacidades e boas intenções da empresa (CLAPP; FUCHS, 2009).

Wilks (2013) salienta que é extremamente importante para as corporações a construção uma boa reputação, empreitada na qual investem massivamente seus recursos. A imagem positiva é a base sobre a qual se sustentam todas as crenças que o poder discursivo introjeta na população, como a ideia de que o crescimento econômico contínuo é sempre positivo. A massiva aderência das ETNs às formas não vinculantes de “prestação de contas à sociedade”, tais como os códigos de conduta voluntários etc. (a partir dos quais as empresas se apresentam como social e ambientalmente corretas), por exemplo, são essenciais para emprestar legitimidade a tais empresas.

No entanto, essas “declarações de intenção” podem levar a uma percepção irreal da atuação das ETNs, que contrasta diametralmente com seu real *modus operandi*. De acordo com Jim Shultz (2019, p. 3, tradução nossa), fundador do *The Democracy Center*:

Quando empresas estrangeiras batem na porta de entrada de um país em desenvolvimento, seu discurso é direcionado para o desejo das pessoas de melhorarem de vida. [...] Se você ler as declarações das corporações envolvidas na disputa pelos recursos naturais da América Latina, poderá facilmente confundi-las com as declarações de uma agência da ONU ou de ONG de desenvolvimento. Elas [as ETNs] se apresentam como atores benevolentes, cujo verdadeiro objetivo é melhorar a vida da população local - para fornecer energia a preços acessíveis, água em abundância, novas oportunidades econômicas e um futuro melhor.<sup>248</sup>

<sup>247</sup> O poder discursivo pode ser visto como o pilar cultural que sustenta a posição das ETNs na sociedade atual, de modo que ele: “[...] provides corporations with the second face of power, the discursive power of ideas to set the agenda, provide a conceptual framework, and to impose a sense of obligation policy makers to conform to those accepted ideas” (WILKS, 2013, p. 166).

<sup>248</sup> No original: When foreign corporations knock on the front door of a developing nation, their pitch is aimed at the people’s longing for a better life [...] If you read the proclamations of the corporations involved in the scramble for Latin America’s natural resources, you could easily mistake them for the declarations of a UN agency or development NGO. They cast themselves as benevolent actors whose true purpose is to lift up the lives of the local people – to give them affordable energy, ample water, new economic opportunity, and a better future (SHULTZ, 2019, p.3).

Para Wilks (2013), dada a sua extensão, a dimensão discursiva das ETNs tem importância comparável às dimensões instrumental e estrutural.<sup>249</sup> Nesse sentido, ela não se trata apenas de um complemento, mas de um objetivo de mercado perseguido consciente e agressivamente<sup>250</sup>. Assim:

Assim como os esforços das empresas no sentido de buscarem regras e normas favoráveis a elas, também há a uma busca assídua pelo estabelecimento de uma *estrutura cultural pró-negócios*. Não é uma busca tímida, reticente e secreta de *lobby* político ou de mobilização popular. Esse é um negócio central, buscado de forma agressiva por meio do *marketing*, das relações públicas, da indústria da moda, da mídia, do *branding* e de pesquisas com consumidores. (WILKS, 2013, p. 169, tradução nossa)<sup>251</sup>

Percebemos, então, que os poderes instrumental, estrutural e discursivo são diferentes facetas do poder político das ETNs – são *modos de operacionalização* desse poder. No entanto, em qualquer dessas facetas, o poder político das ETNs incorre em incompatibilidades com a democracia<sup>252</sup>. Isso acontece porque, conforme sublinha Bakan (2006), a democracia requer, no mínimo (e ainda que virtualmente), algum nível de *equidade de oportunidade de participação* no processo político e essa equidade é desafiada pelo exercício de poder político pelas ETNs: “uma profunda desigualdade é o que se obtém quando as empresas – enquanto enormes concentrações de riqueza dos acionistas - exercem os mesmos direitos que os indivíduos nesse processo [democrático]” (BAKAN, 2006, p. 105, tradução nossa).<sup>253</sup>

Do mesmo modo, Wilks (2013) conclui que, atualmente, as corporações têm mais influência dentro do processo democrático do que os votantes, o que faz com que ““a criação e a implementação de políticas públicas atende muito mais aos interesses corporativos do que aos interesses populares expressos na opinião pública” (WILKS, 2013, p. 254-255, tradução

---

<sup>249</sup> Wilks (2013) afirma que “the corporations themselves pay increasing attention to presenting their activities as both consistent with market norms and as operationalizing those norms sympathetically through corporate citizenship and corporate social responsibility” (WILKS, 2013, p. 166-167)<sup>249</sup>.

<sup>250</sup> Segundo Wilks (2013, p. 171-172), são algumas evidências da “aceitação cognitiva” das ETNs, ou seja, do sucesso e alcance de seu poder discursivo: a) a *comodificação* de relações sociais e de necessidades humanas que antes estavam fora do alcance do capital; a b) *marquetização* da atividade econômica; e c) o processo geral de *privatização global* que se seguiu às administrações de Reagan e Thatcher.

<sup>251</sup> No original: As with the efforts by corporations to pursue favourable rules and to define favourable norms, so also a pro-business cultural framework is pursued assiduously by corporations. This is not shy, reticent, secretive pursuit of political lobbying or popular mobilization. This is core business pursued aggressively by the massed battalions of marketing, public relations, the fashion industry, the media, branding and consumer research. (WILKS, 2013, p. 169).

<sup>252</sup> Em situações mais extremas, as ETNs excedem os limites da influência dentro de um dado contexto político, recorrendo a um nível de interferência mais invasivo, no intuito de ensinar mesmo a queda de governos que não lhes favoreçam, conforme será visto no item 3.2.3.2.

<sup>253</sup> No original: “profound inequality is the result when corporations – huge concentrations of shareholder wealth – exercise the same rights as individuals within that process” (BAKAN, 2006, p. 105).

nossa).<sup>254</sup>. No mesmo sentido, Jonge (2017, p. 1, destaque nosso) ainda enfatiza o desequilíbrio entre o nível de influência que as ETNs têm *sobre a população* e as regulações que porventura recaiam sobre esses entes:

No século XXI, a vida dos cidadãos é mais frequentemente afetada pelas atividades e decisões tomadas pelas empresas transnacionais do que pelos governos. **No entanto, as empresas transnacionais não estão sujeitas aos mesmos controles democráticos que buscam alinhar a conduta dos governos aos desejos das populações.**<sup>255</sup>

Por todo o exposto, constata-se que as ETNs não apenas possuem poder político, mas são elas mesmas *agentes políticos* e *instituições políticas* atuantes na governança global. Wilks (2013) elenca alguns dos papéis desempenhados pelas ETNs atualmente que tornam possível que as consideremos *agentes políticos*:

[...] elas redistribuem (dos consumidores para os produtores, da mão de obra para os acionistas) e impõem a ordem econômica e política. Em parceria com o governo, elas também podem coagir (especialmente mão-de-obra e subcontratados) e tributar (por meio de tributação e subsídios diferenciais) [...] De todas essas formas, elas alocam valores; suas atividades são definitivamente políticas e elas participam do governo como parceiras, e às vezes sem a mediação de agências estatais, exercendo uma espécie de governança privada. (WILKS, 2013, p. 173, tradução nossa).<sup>256</sup>

Arato (2015) vai ainda mais longe e enxerga as ETNs como *lawmakers* (legisladoras) diretas. O autor não se limita à análise da *influência* que têm as ETNs na elaboração de normas que as favoreçam, mas considera que são elas mesmas *agentes* do processo legislativo, quando da celebração de contratos derivados de Tratados Bilaterais de Investimento Estrangeiro (*Bilateral Investment Treaties* – BITs), que negociam diretamente com os Estados soberanos e cuja lógica será mais profundamente estudada no capítulo seguinte.

Arato (2015) entende que esses contratos internacionais entre ETNs e Estado soberano são como leis internacionais, pois criam obrigações legais internacionais, as quais, se descumpridas, ensejam responsabilização. Além disso, são hierarquicamente superiores às leis nacionais, sobrepondo-se a elas caso haja alguma incongruência (ARATO, 2015).

Na visão de Arato (2015), esses contratos têm o mesmo efeito que os tratados internacionais sobre as leis nacionais do Estado envolvido: Arato (2015) também aponta para a

<sup>254</sup> No original: “the design and implementation of public policy caters to corporate interests to a greater extent than to popular interests expressed in public opinion” (WILKS, 2013, p. 254-255).

<sup>255</sup> No original: The lives of 21st century citizens are often more influenced by the activities of, and decisions made by, TNCs than they are by national governments. **Yet TNCs are not exposed to the same democratic controls that seek to align governments with the wishes of national populations.** (JONGE, 2017, p. 1, destaque nosso).

<sup>256</sup> No original: [...] they redistribute (from consumers to producers, from labour to shareholders); and they impose economic and political order. In partnership with government they may also coerce (especially labour and subcontractors) and tax (through differential taxation and subsidies) [...] In all these ways they allocate values, their activities are definitively political, and they participate in governance as partners, and sometimes without the involvement of state agencies, in the exercise of private governance. (WILKS, 2013, p. 173)

força de lei desses contratos internacionais, evidenciando que eles muito pouco se parecem com os seus equivalentes a nível nacional, pois lhes superam em força e alcance<sup>257</sup>:

Embora pareça apenas um acordo entre o Estado e um ente privado estrangeiro, o contrato que goza de proteção internacional tem uma força normativa significativamente maior, alcance mais amplo e efeitos mais indelévels do que o seu equivalente doméstico. Esses acordos de longo prazo afetam severamente a autonomia regulatória do Estado [...] (ARATO, 2015, p. 237, grifo nosso, tradução nossa).<sup>258</sup>

O autor também considera que os contratos investidor-Estado podem ser considerados uma fonte de direito internacional, daí o papel de *lawmaker* desempenhado pelas ETNs. A partir desse raciocínio, uma vez que as fontes do Direito Internacional clássico são os tratados, os costumes e os princípios, os contratos internacionais investidor-Estado – por derivarem de tratados – são eles também fontes, ainda que derivadas, de direito internacional (ARATO, 2015). Portanto, para Arato (2015), é a partir das provisões dos BITs e dos FTAs que os contratos internos adquirem força de lei.

Além disso, Arato (2015) entende que os contratos entre ETNs e Estados também devem ser compreendidos como fontes de Direito Internacional, em função do *alcance desses contratos sobre o espaço regulatório do Estado contratante*. Ademais, no âmbito internacional, Arato (2015) destaca que esses contratos não só são obrigatórios e executáveis, como são *mais executáveis* que muitas outras fontes de direito internacional:

Primeiro, os BITs e os FTAs, dos quais os contratos estatais derivam seu *status* legal internacional, também conferem aos agentes privados a capacidade de processar diretamente os Estados - para compelir os países anfitriões a utilizarem a arbitragem internacional para resolver suas disputas contratuais. Os entes privados prejudicados não precisam solicitar que seus Estados de origem apoiem suas reivindicações, como seria necessário em disputas comerciais perante a OMC. Em segundo lugar, BITs e FTAs se firmam em tratados multilaterais extremamente poderosos para a execução de sentenças arbitrais estrangeiras, como a Convenção ICSID e a Convenção de Nova York. (ARATO, 2015, p. 244, tradução nossa).<sup>259</sup>

<sup>257</sup> Além disso, Arato (2015) sublinha que “state and the private party share authority over the contract’s disposition, and the state cannot unilaterally terminate or vitiate the agreement without committing an internationally wrongful act” (ARATO, 2015, p. 240).

<sup>258</sup> No original: Though seemingly only an agreement between the state and a foreign private party, the internationally protected contract has significantly greater normative force, wider reach, and more indelible effects than its domestic analogue. These long-term agreements severely affect the state’s regulatory autonomy, and thereby **constrict the capacity of its citizens for democratic self-government**. (ARATO, 2015, p. 237, grifo nosso).

<sup>259</sup> No original: First, the BITs and FTAs from which state contracts derive their international legal status also bestow upon private actors the direct capacity to sue states – to compel host states into international arbitration to resolve their contractual disputes. Aggrieved private parties need not petition their home state to press their claims, as would be necessary in trade disputes before the WTO. Second, BITs and FTAs key into extremely powerful multilateral treaties for the enforcement of foreign arbitral awards, like the ICSID Convention and the New York Convention. (ARATO, 2015, p. 244).

Ante todo o exposto nesta seção, conclui-se, assim, que as ETNs não são apenas detentoras de influência política (por meio dos poderes estrutural, instrumental e discursivo), mas, também, em determinadas situações, são elas mesmas “legisladoras” diretas, já que possuem o poder de celebrar contratos internacionais de investimento com Estados, os quais, por sua vez, produzem efeitos a nível internacional; sobrepõem-se às legislações nacionais e ensejam responsabilização em caso de descumprimento de obrigações contratuais. A partir dessa abordagem, a ETN passa a ser compreendida como ente que não apenas influencia a elaboração de normas a seu favor, mas que *elabora diretamente* essas normas.

### 3.2.3.2 O flerte das ETNs com os regimes autoritários e o entrave da democracia

Não apenas por meio dos poderes estrutural, instrumental e discursivo atuam as ETNs nos processos políticos. Isso porque as ETNs não enfraquecem o processo democrático apenas subvertendo seu funcionamento. Por vezes, as ETNs atacam os sistemas democráticos diretamente. Na verdade, conforme pretende-se sublinhar nesta seção, as grandes corporações têm um longo histórico de incompatibilidade com governos democráticos e de apoio a regimes autoritários, a partir dos quais poderiam ver prestigiados os seus interesses – que nem sempre coadunavam com os ideais democráticos.

Desde a tentativa de derrubada de Frank Delano Roosevelt, em função do seu *New Deal*, passando pelo apoio a regimes fascistas até o assassinato de Salvador Allende, no Chile, com a subsequente implementação de ditaduras na América Latina nos anos 1960 e 1970 (BAKA, 2006; SORNARAJAH, 2010), as ETNs sempre estiveram lá. É o *modus operandi* padrão e único pelo qual conseguem as ETNs seguir em frente, maximizando lucros às expensas dos comuns ambientais, dos direitos humanos e de qualquer senso ético.

Regulamentações que limitam a liberdade das ETNs de explorarem o meio ambiente e as pessoas ao seu redor são obstáculos contra os quais essas empresas têm lutado desde sempre. Na verdade, a esfera pública como um todo tem inspirado a hostilidade das corporações, já que “[...] do ponto de vista das [corporações], ela [esfera pública] é pouco mais do que uma coleção de exclusões injustificadas de vastas oportunidades de lucro” (BAKAN, 2006, p. 113, tradução nossa).<sup>260</sup>. Ainda segundo Bakan (2006, p. 85, tradução nossa): “a

---

<sup>260</sup> No original: “[...] from their [corporations] perspective, it [public sphere] is little more than a collection of unwarranted exclusions from vast profit-making opportunities” (BAKAN, 2006, p. 113).

oposição das empresas à regulamentação não começou na era atual. As origens dessa oposição coincidem com as origens do próprio Estado regulador”.<sup>261</sup>

Um clássico exemplo dessa intervenção mais *direta* das ETNs na democracia data já dos anos 1930. Em 1933, o presidente dos Estados Unidos recém-eleito, Franklin D. Roosevelt, preparava o seu *New Deal*, um plano para lidar com as consequências da grande depressão de 1929 e que pressupunha “um conjunto abrangente e sem precedentes de leis e agências reguladoras, que visavam fortalecer o controle do governo sobre grandes corporações e sobre os bancos” (BAKAN, 2006, p. 85, tradução nossa).<sup>262</sup>

Embora muitos líderes empresariais concordassem que *o New Deal* era único modo de “salvar o capitalismo de si mesmo, especialmente em um momento de ascensão da militância proletária e de colapso econômico” (BAKAN, 2006, p. 85, tradução nossa), outros discordavam veementemente desse plano. Foi assim que uma parte da elite bancária da época conspirou para a derrubada de Roosevelt e sua subsequente substituição por um líder fascista, empreitada que acabou sendo frustrada (BAKAN, 2006)<sup>263</sup>.

O relato pode parecer mirabolante para os parâmetros atuais, mas Bakan (2006) nos relembra que, na década de 1930, os “feitos econômicos” do fascismo deslumbravam a classe capitalista. O fascismo estava na moda e fora exaltado na edição de 1934 da revista *Fortune*. Era nesse contexto que Benito Mussolini e Adolf Hitler

reduziam a dívida pública, controlavam a inflação, reduziam os salários e assumiam o controle dos sindicatos na Itália e na Alemanha, respectivamente. Roosevelt, por outro lado, tornara-se traidor de sua classe, acreditavam [os líderes empresariais], e agora estava empenhado em destruir o capitalismo americano. (BAKAN, 2006, p. 86, tradução nossa).<sup>264</sup>

<sup>261</sup> No original: “business opposition to regulation did not begin in the current era, however. It can be traced back to the origins of the regulatory state itself”.

<sup>262</sup> No original: “a sweeping and unprecedented set of regulatory laws and agencies that aimed to strengthen government’s control of big corporations and banks” (BAKAN, 2006, p. 85).

<sup>263</sup> Smedley Darlington Butler, ex-general da marinha foi o homem encarregado de liderar um levante armado contra Roosevelt e instalar uma ditadura fascista na Casa Branca (BAKAN, 2006). No entanto em novembro de 1934, após mais de 3 meses de preparação do golpe, Butler revelou todo o plano à Casa Branca, tendo a conspiração fracassado (BAKAN, 2006). Butler foi contactado por Macguire, para que levasse a cabo o golpe. Macguire, por sua vez, estava representando os anseios de homens de negócios tais como “Grayson Murphy, head of a leading Wall Street brokerage firm and a director of Morgan Guaranty Trust, as well as of Anaconda Copper, Goodyear Tire, and Bethlehem Steel”; “Robert Clark, a wealthy banker” e “John Davis, the unsuccessful Democratic candidate for president in the 1924 election” (BAKAN, 2006, p. 90). O plano era que “with a powerful army behind him, the plotters anticipated, Butler could demand that Roosevelt make him a secretary of general affairs, a new position where he would serve as a kind of assistant president. From there, Butler could assume real power over the nation and the president would become a mere figurehead, on the contrived pretext that Roosevelt’s health was failing. If Roosevelt refused to cooperate with the scheme, according to MacGuire, Butler’s army would overthrow him” (BAKAN, 2006, p. 91).

<sup>264</sup> No original: slashed the public debt, curbed inflation, driven down wages, and taken control of the trade unions in Italy and Germany, respectively. Roosevelt, on the other hand, had turned traitor to his class, they believed, and was now bent on destroying American capitalism. (BAKAN, 2006, p. 86).

É por isso que as grandes corporações flertavam com o fascismo e mesmo colaboravam diretamente com esses regimes, tendo-se, inclusive, registro do envolvimento da General Motors (GM) e da IBM (companhia que fabricava – e prestava serviços de manutenção em – maquinário utilizado pelos nazistas nos campos de concentração) (BAKAN, 2006)<sup>265</sup>. Ressalta-se que essas empresas não simpatizavam com o fascismo por uma espécie de identificação ideológica, mas única e exclusivamente pelas oportunidades de lucro, que se sobrepunham a qualquer valoração ética e moral: “as corporações não fazem juízos de valor sobre os sistemas políticos, fascistas ou democráticos, por razões de princípio ou ideologia. A única questão legítima para uma empresa é se um sistema político serve ou não aos seus interesses próprios” (BAKAN, 2006, p. 88, tradução nossa).<sup>266</sup>

Percebe-se que, para o poder corporativo, os aspectos ideológicos e/ou éticos dos regimes políticos que apoiam (contanto que esses regimes sejam mais acessíveis às demandas das ETNs e garantam a maximização de seus lucros) não são necessariamente relevantes. Interessa apenas se há ou não benefícios econômicos potencialmente derivados de tal regime. E é por isso que ao longo da história, principalmente na América Latina dos anos 1960 e 1970, o poder corporativo alinhou-se, e mesmo apoiou, os regimes ditatoriais que à época nela se instauravam, conforme buscaremos elucidar a seguir.

Sornarajah (2010, p. 148) nos lembra da contribuição que as ETNs deram ao implemento dos regimes ditatoriais de viés liberal na América Latina, nas décadas de 1960 e 1970, especialmente a do Chile, ocasião em que o presidente eleito democraticamente Salvador Allende foi destituído (SORNARAJAH, 2010, p. 144)<sup>267</sup>. A queda de Allende e toda a conjuntura que a envolveu ilustram bem o nível a que pode chegar a interferência das ETNs na política interna de um Estado.

Especificamente no caso do Chile, alguns anos antes do supramencionado golpe militar, a empresa transnacional *International Telephone and Telegraph* (ITT) teria tentado

---

<sup>265</sup> Aqui vale mencionar a faceta fascista de Henry Ford, criador da Ford Motor. Henry Ford tinha visões profundamente antissemitas, tendo, segundo Hart (2018) se tornado um dos amigos americanos mais emblemáticos de Hitler, por quem era profundamente admirado. Hart (2018), autor do livro “*Hitler’s American Friends*”, argumenta que que muitos homens de negócio, como Henry Ford, simpatizavam com o nazismo para além e interesses comerciais, tornando-se, de fato, admiradores, quase que obcecados, do regime. Henry Ford chegou, inclusive, a possuir, nos anos 20, sua própria publicação periódica de conteúdo antissemita, o *Dearborn Independent* (HART, 2018).

<sup>266</sup> No original: “corporations have no capacity to value political systems, fascist or democratic, for reasons of principle or ideology. The only legitimate question for a corporation is whether a political system serves or impedes its self-interested purposes” (BAKAN, 2006, p. 88).

<sup>267</sup> Allende, um ano antes, chegou a discursar na Assembleia Geral da ONU de 1972, ocasião em que fez referências às “forças que operam nas sombras, sem bandeira e com armas poderosas, apoiadas em uma gama de posições políticas influentes” (ZUBIZARRETA; RAMIRO, 2016, p. 37, tradução nossa).

influenciar o Serviço de Inteligência Norte-Americano (*Central Intelligence Agency* – CIA), com vias a evitar que Allende (o qual tinha uma agenda socialista que incluía, entre outras medidas, a nacionalização de empresas) fosse eleito – embora a oferta tenha sido recusada (GREER; SINGH, 2000, s.p.). Allende, uma vez eleito, levou a cabo sua agenda de nacionalização das minas de cobre Chilenas (que eram exploradas por ETNs norte-americanas), o que impulsionou a reação do governo dos EUA, que, em conjunto com a ITT, arquitetou e levou a cabo o golpe de Estado (GREER; SINGH, 2000, s.p.). Nas palavras de Greer e Singh (2000):

Talvez o exemplo mais notório da intromissão das ETNs nos assuntos políticos de um Estado soberano tenha ocorrido no início dos anos 70, quando a *International Telephone and Telegraph* (ITT) ofereceu à Agência Central de Inteligência dos EUA US \$1 milhão para financiar uma campanha para derrotar a candidatura de Salvador Allende nas eleições nacionais chilenas. Embora essa oferta tenha sido recusada e Allende tenha sido eleito democraticamente, a ITT continuou pressionando o governo dos EUA e outras empresas americanas para promover oposição a Allende através de pressão econômica, incluindo o corte de crédito e ajuda, além de apoio aos rivais políticos de Allende. Após a nacionalização das minas de cobre no Chile, pertencentes às empresas Kennecott e Anaconda, o governo dos EUA tomou uma série de medidas baseadas amplamente nas recomendações da ITT para derrubar Allende (GREER; SINGH, 2000, s.p., tradução nossa).<sup>268</sup>

Nesse contexto, regimes de cunho socialista representavam uma ameaça direta às empresas que neles operavam, em função, dentre outros aspectos, da nacionalização de empresas, como ocorreu no caso de Allende. ETNs que haviam sido expropriadas pelos governos vigentes dos países em que atuavam se engajavam fortemente na atividade de *lobbying* para influenciar golpes de Estado nesses países, no intuito de se beneficiarem da mudança de regime (DUBE; KAPLAN; NAIDU, 2011). Isso porque “como a propriedade das corporações sempre era restaurada após uma mudança de regime bem-sucedida, essas operações eram potencialmente lucrativas para empresas nacionalizadas” (DUBE; KAPLAN; NAIDU, 2011, p. 1375, tradução nossa).<sup>269</sup>

Em estudo de 2011, os economistas Dube, Kaplan e Naidu (2011, p. 1375, tradução nossa) estimaram “o impacto dos golpes e autorizações de golpes [de Estado] ultrassecretos nos

---

<sup>268</sup> No original: Perhaps the most notorious example of TNCs’ meddling in the political affairs of a sovereign state, however, occurred in the early 1970s, when International Telephone and Telegraph (ITT) offered the US Central Intelligence Agency US\$1 million to finance a campaign to defeat the candidacy of Salvador Allende in Chilean national elections. Though this offer was refused, and Allende democratically elected, ITT continued to lobby the US government and other US corporations to promote opposition to Allende through economic pressure including the cutoff of credit and aid and support of Allende’s political rivals. After copper mines in Chile owned by the firms Kennecott and Anaconda were nationalized, the US government took a series of steps based largely on the recommendations of ITT to subvert Allende. (GREER; SINGH, 2000, s.p.).

<sup>269</sup> No original: “since corporate property was always restored after a successful regime change, these operations were potentially profitable to nationalized companies” (DUBE; KAPLAN; NAIDU, 2011, p. 1375).

preços dos ativos de empresas multinacionais parcialmente nacionalizadas que se beneficiaram dos golpes apoiados pelos EUA”.<sup>270</sup>

No referido estudo, foram consideradas especificamente aquelas empresas que que “possuíam uma grande parte de seus ativos desapropriados por um governo que posteriormente foi alvo de uma operação secreta patrocinada pelos EUA com o objetivo de derrubar o regime” (DUBE; KAPLAN; NAIDU, p.1376, tradução nossa).<sup>271</sup> Ou seja, exatamente o caso das mineradoras Kennecott e Anaconda, nacionalizadas no governo de Allende<sup>272</sup>.

Dube, Kaplan e Naidu (2011) descobriram que “o ganho médio por autorização [de golpe de Estado] na amostra de todos os países é de 12,0% e o retorno médio no primeiro dia do regime pós-golpe é de 10,0%” (DUBE; KAPLAN; NAIDU, 2011, p. 1406, tradução nossa).<sup>273</sup> Ainda, os economistas descobriram que os ganhos para essas empresas eram 3 vezes maiores no momento da *autorização do golpe* do que no momento em que o golpe de fato ocorria: “75,5% do ganho relativo advém da autorização” (DUBE; KAPLAN; NAIDU, 2011, p. 1406, tradução nossa).<sup>274</sup> Infere-se daí que havia uma rede de comunicação CIA-ETNs que propiciava a essas empresas informações antecipadas sobre os golpes, motivo pelo qual elas se beneficiavam deles *antes* mesmo de sua ocorrência.

Não só havia uma rede de comunicação entre a CIA e as companhias que haviam sido nacionalizadas, como boa parte do alto escalão da CIA vinha de Wall Street. O diretor da CIA à época do golpe que destituiu o presidente da Guatemala Jacobo Arbenz Guzmán, em 1954, era ex-membro do quadro de diretores da *Unite Fruit Company*, empresa que fora alvo de nacionalização no governo de Arbenz (DUBE; KAPLAN; NAIDU, 2011). Em resumo:

os laços sociais entre os funcionários do governo responsáveis pelos golpes e pelos interesses financeiros estão bem documentados. Planos secretos de mudança de regime poderiam facilmente chegar aos ouvidos de atores financeiros que, mesmo que não estivessem diretamente conectados às empresas afetadas, poderiam manejar essas informações no mercado (DUBE; KAPLAN; NAIDU, 2011, p. 1380, tradução nossa).<sup>275</sup>

<sup>270</sup> No original: “the impact of coups and top-secret coup authorizations on asset prices of partially nationalized multinational companies that stood to benefit from U.S.-backed coups” (DUBE; KAPLAN; NAIDU, p.1376).

<sup>271</sup> No original: “had a large fraction of their assets expropriated by a government that was subsequently a target of a U.S.-sponsored covert operation aimed at overthrowing the regime” (DUBE; KAPLAN; NAIDU, p.1376)

<sup>272</sup> No estudo de Dube, Kaplan e Naidu foram analisados cinco golpes de Estado arquitetados pela CIA: no Iran, em 1953; na Guatemala, em 1954; no Congo, em 1960 e 1961; no Chile, em 1973, e, por fim, a tentativa de golpe em Cuba, em 1961.

<sup>273</sup> No original: “the average gain per authorization in the all country sample is 12.0%, and the mean return on the first day of the postcoup regime is 10.0%” (DUBE; KAPLAN; NAIDU, 2011, p. 1406).

<sup>274</sup> No original: “75.5% of the relative gain comes from authorization events” (DUBE; KAPLAN; NAIDU, 2011, p. 1406).

<sup>275</sup> No original: social links between the government officials responsible for the coups and financial interests are well documented. Secret plans for regime change could have easily made it into the ears of financial actors who, even if not directly connected to the affected companies, could arbitrage this information on the market (DUBE; KAPLAN; NAIDU, 2011, p. 1380).

Os processos acima esboçados estão em consonância com aquilo que fora observado pela jornalista norte-americana Naomi Klein, em “A Doutrina do Choque” (2007), ou seja, que as empresas transnacionais tiveram um alto nível de participação na implementação dos regimes militares que acometeram a América Latina nas décadas de 1960 e 1970. Assim, é possível inferir que, mesmo antes da expansão do neoliberalismo, as empresas, enquanto agentes imperialistas, já interferiam na política interna de outros Estados, muitas vezes de modo brutal.

---

#### 4 ARQUITETURA DA IMPUNIDADE: LIMITAÇÕES DA REGULAMENTAÇÃO AMBIENTAL DE ETNS DO DIREITO INTERNACIONAL

Neste capítulo, tomaremos de empréstimo o termo “Arquitetura da Impunidade”, utilizado pelo *Permanent People’s Tribunal* (PPT) em seu veredito de 2010 sobre Transnacionais Europeias e Direitos Humanos para descrever a rede de relações de poder e a conjuntura jurídica da qual decorre a assimetria entre direitos e deveres das Empresas Transnacionais, principalmente no âmbito internacional (PPT, 2010).<sup>276</sup> Em seu veredito, o TPP identifica como componentes dessa arquitetura da impunidade:

[...] os acordos da OMC, os acordos bilaterais de investimento e de livre comércio, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM), juntamente com os contratos de investimento e exploração das ETNs e as decisões dos processos de solução de controvérsias. (PPT, 2010, p. 5, tradução nossa).<sup>277 e 278</sup>

Para Zubizarreta e Ramiro (2016), a estrutura normativa internacional foi meticulosamente engendrada ao longo das últimas décadas, a fim de permitir às corporações um alto nível de liberdade e um baixo ou inexistente nível de deveres. Trata-se precisamente da *lex mercatoria* materializada nas diversas regulações, convenções, tratados e contratos internacionais que protegem as ETNs<sup>279</sup>. Zubizarreta e Ramiro (2016, p. 14, tradução nossa) resumem a Arquitetura da Impunidade da seguinte maneira:

Por um lado, os direitos das multinacionais são protegidos por um sistema jurídico mundial baseado em regras de comércio e investimento, cujo caráter é obrigatório, coercitivo e aplicável. Por outro lado, suas obrigações se referem às legislações nacionais subordinadas à lógica neoliberal, ao direito internacional dos direitos humanos que se mostrou manifestamente frágil e a uma responsabilidade social

<sup>276</sup> O TPP foi criado em junho de 1979 com o intuito de ser um *tribunal de visibilidade* para violações aos direitos humanos previstos na Declaração Universal de Direitos Humanos, no qual embasa sua atuação. Esse tribunal tem competência para investigar crimes de genocídio, crimes contra a humanidade, crimes de guerra, crimes ecológicos, crimes econômicos e crimes sistêmicos e para julgar Estados, pessoas e corporações (PPT, 2018). O tribunal, no entanto, não tem instrumentos pelos quais executar suas sentenças, que têm um caráter muito mais de *denúncia* e de chamar a atenção da comunidade internacional para as violações que investiga. No preâmbulo de seu Estatuto, o TPP afirma que pretende ser:

- “*A tribune of visibility, of the right to speak, of the affirmation of the rights of peoples exposed to severe and systematic violations by public and private actors, at national and international levels, who have no possibility of referring and having access to competent organs of the organized international community;*
- *An instrument of explicitation and verification of the existence, the severity, the responsibilities, and impunity of the concrete violations, as well as of the due measures of justice and reparation;*
- *A witness and promoter of research aimed at filling the institutional and doctrinal gaps in existing international law*” (PPT, 2018, p. 1).

<sup>277</sup> Por ocasião da decisão referida, o TPP analisou 46 casos de violações de direitos humanos por ETNs e identificou a natureza sistêmica dessas violações, que atribui à “arquitetura da impunidade” sob a qual resguardam-se as ETNs (BRENNAN; GONZALO, 2020).

<sup>278</sup> No original: [...] the WTO Agreements, Bilateral Free Trade and Investment Agreements, the International Monetary Fund (IMF) and the World Bank (WB) together with TNCs’ investment and exploration contracts and the decisions of dispute settlement processes. (PPT, 2010, p. 5).

<sup>279</sup> Guamán (2020, p. 38) define *lex mercatoria* como sendo “[...] a new global economic and legal order that comprises a broad set of norms in international law, along with an extensive web of national legislation, aimed primarily at promoting trade and protecting the interests of foreign investors”.

corporativa (RSC) caracterizada por voluntarismo, unilateralismo e falta de força legal.<sup>280</sup>

A partir dessa conjuntura, o nosso objetivo principal neste momento do trabalho é precisamente destrinchar as *limitações do direito*, em especial do direito internacional, no que tange à regulamentação ambiental de ETNs, apontando, principalmente, como a falta de regulação sobre essas empresas concorre para a pilhagem dos Comuns Ambientais. Para tanto, procuraremos abordar as estruturas essenciais que sustentam essa Arquitetura da Impunidade, sublinhando três de seus pilares fundamentais (que se inter-relacionam e se retroalimentam): a falta e/ou inefetividade das legislações nacionais sobre as ETNs e a inexistência de regulamentações internacionais vinculantes sobre essas empresas (tópico 4.1); a assimetria de poder que rege (e ao mesmo tempo decorre deles) os BITs e das Arbitragens Internacionais (tópico 4.2) e, por fim, a fragilidade da *soft law* e da autorregulação das ETNs a nível internacional (tópico 4.3).

No tópico 4.1, antes de adentrarmos estritamente nas limitações jurídicas *internacionais*, mencionaremos genericamente as dificuldades de regulamentação a nível nacional, pois cremos que são elas que evidenciam ainda mais os prejuízos da falta de uma regulamentação internacional sobre as ETNs (subtópico 3.2.1). Em seguida, partiremos para a análise da conjuntura internacional, evidenciando a inexistência de regulamentação vinculante sobre as ETNs nessa esfera e mencionando algumas tentativas de implementá-las (subtópico 4.2.2).

Em seguida, no tópico 4.2, nos dedicaremos à exposição do papel que exercem os BITs enquanto componentes da Arquitetura da Impunidade, sob a proteção da qual atuam as ETNs. Assim, sublinharemos as características e cláusulas principais desses tratados, apontando como eles concorrem para o estabelecimento de relações de poder assimétricas entre o investidor estrangeiro e os Estados receptores desse investimento, principalmente quando estabelecem eventuais controvérsias. Isso deve ocorrer por intermédio de arbitragem no âmbito do ICSID (*International Center for Settlement of Investment Disputes*).

---

<sup>280</sup> No original: On one hand, the rights of multinationals are shielded by a worldwide legal system based on trade and investment rules whose character is mandatory, coercive and enforceable. On the other, their obligations are referred to national legislations subordinated to neoliberal logic, to international human rights law that has proven manifestly fragile, and to a corporate social responsibility (CSR) characterized by voluntarism, unilateralism and a lack of legal enforceability (ZUBIZARRETA; RAMIRO, 2016, p.14).

Por fim, em 4.3, procuraremos mencionar os mecanismos de *soft law* que alcançam as atividades das ETNs, e que se materializam em *guidelines, standards, códigos de conduta* voluntários, *accountability measures* e afins, sublinhando suas peculiaridades, bem como as implicações da característica compartilhada por todos esses instrumentos: a voluntariedade.

#### 4.1 ARQUITETURA DA IMPUNIDADE: LIMITAÇÕES DO CONTROLE NACIONAL E INEXISTÊNCIA DE NORMAS INTERNACIONAIS

As Empresas Transnacionais, conforme buscamos evidenciar no capítulo anterior, possuem atuação difusa e fluida, entremeando-se por jurisdições diversas. Em decorrência desse processo, nem o Estado de origem da empresa, nem o(s) país(es) onde ela localiza suas subsidiárias controla(m) totalmente seu funcionamento (NAMBALLA, 2014).

Na esfera internacional, embora o *status* das ETNs seja frequentemente discutido e questionado, oficialmente essas empresas são *atores não estatais* e não possuem *personalidade jurídica internacional*. Portanto, as ETNs não podem ser alvo *direto* das obrigações decorrentes de tratados multilaterais, inclusive dos que tratam de matéria ambiental (NAMBALLA, 2014). Sendo assim, as únicas normas vinculantes que recaem diretamente sobre as ETNs são de caráter nacional: a) das cortes dos Estados onde estão domiciliadas; b) das cortes dos Estados onde atuam e c) das cortes dos Estados em que eventualmente causem danos (BIRNIE; BOYLE; REDGWELL, 2009).

Por razões diversas que a seguir abordaremos, essas empresas frequentemente escapam ao controle jurídico, mesmo no âmbito nacional, onde, ao menos em tese, possuem obrigações vinculantes. O processo de expansão global das ETNs que relatamos na secção 2.1.2 e os padrões de atuação que expusemos no tópico 2.2, mais especificamente a tendência ao deslocamento da produção para os países da periferia global (2.2.1) ajudam a elucidar as origens das dificuldades do *host state* em regulamentar e/ou fazer cumprir suas regulações ambientais sobre as ETNs. Wilks (2013) resume esse processo da seguinte maneira:

Não há, portanto, nenhuma lei internacional codificada que regule as relações entre as empresas multinacionais e os países anfitriões. **Os governos só podem controlar os elementos das multinacionais que operam dentro de sua jurisdição doméstica** e têm capacidade limitada para responder ao grande poder de mercado substancial uma multinacional pode possuir por meio de suas “ownership’ advantages” de acesso a financiamento, tecnologia, marcas ou simplesmente de participação no mercado global (WILKS, 2013, p. 152-153, destaque nosso).<sup>281</sup>

<sup>281</sup> No original: There is therefore no codified international law regulating relations between MNCs and host countries. **Governments can only control those elements of multinationals that operate within their domestic jurisdiction** and have limited ability to respond to the substantial market power a multinational might possess

Assim, passamos à exposição dos principais impasses ao exercício do controle jurídico das ETNs no âmbito nacional.

#### **4.1.1 Limitações do controle jurídico nacional: *host state, home state* extraterritorialidade e *forum shopping***

##### 4.1.1.1 Aspectos gerais das limitações do controle jurídico nacional sobre as ETNs

O controle nacional sobre o investimento estrangeiro pode ser realizado antes ou depois do estabelecimento da empresa no Estado-anfitrião, sendo a primeira opção a que mais dá margem para a imposição de condições, bem como de garantias (contra expropriação, incentivos fiscais e afins) por parte do Estado que está recebendo o investimento estrangeiro. Uma vez instalada, a ETN se submete voluntariamente às leis e regulamentações do país que o recebe (MORGERA, 2009a, p.26)

Nesse primeiro momento, a extensão do controle do Estado anfitrião sobre o referido investimento se vê limitada pelos tratados internacionais de investimento dos quais porventura o Estado seja signatário. Além disso, conforme trataremos no tópico 4.2, outra limitação ao controle Estatal na fase inicial se encontra nos próprios contratos investidor-Estado, que, por sua vez, são regidos pelos *bilateral investment treaties* (BITs), formulados com vias a conter o máximo de garantias ao investidor estrangeiro (MORGERA, 2009a). Nesse processo, aponta Sornarajah (2010), os direitos da empresa investidora são amplamente discutidos, enquanto que seus deveres para com o Estado anfitrião e seus cidadãos são ignorados<sup>282</sup>.

Isso acontece em função da própria conjuntura internacional, que, no que diz respeito ao investimento estrangeiro, sempre seguiu as diretrizes da *teoria clássica do investimento estrangeiro*, que são de caráter neoliberal (SORNARAJAH, 2010). De acordo com a visão que impera na conjuntura internacional sobre o investimento, este último seria sempre benéfico e desejável (SORNARAJAH, 2010)<sup>283</sup>.

---

through its “ownership” advantages of access to finance, technology, brands or simply global market share. (WILKS, 2013, p. 152-153, destaque nosso).

<sup>282</sup> Os BITs têm por escopo reger os investimentos feitos pelo nacional de um Estado no outro Estado e vice-versa (MORGERA, 2009a, p. 51). Ou seja, são tratados internacionais realizados entre dois Estados, em concordância com os quais devem ser realizados os contratos de investimentos estrangeiros subsequentes.

<sup>283</sup> A teoria econômica clássica do investimento estrangeiro enxerga como algo bastante benéfico para o Estado, uma vez que injetará capital na economia do *host state*, capital este que, em tese, pode ser alocado de diversos modos em prol do bem geral (SORNARAJAH, 2010, p. 48). Ainda, diz-se que o investimento estrangeiro direto

Assim, como consequência da *necessidade* de atrair investimento estrangeiro, já que ele seria sempre desejável, tem-se que os Estados veem-se obrigados a se adequar às condições impostas pelo investidor. A imensa maioria dos Estados em que operam essas ETNs, mormente na periferia global, não têm poder de barganha. Inclusive, conforme exaustivamente sustentado nesta pesquisa, é precipuamente essa necessidade de atração do investimento estrangeiro que faz com que esses países se submetam às condições impostas por essas empresas.

A atitude receptiva dos Estados para com as ETNs se tornou especialmente evidente nos anos 1990. Antes disso, ainda restava um certo grau de desconfiança sobre as ETNs. Nesse sentido, explica Wilks (2013)

Desde meados da década de 1980, no entanto, a suspeita se converteu em boas-vindas, senão em uma verdadeira celebração. Os governos competiam para atrair investimentos multinacionais e a maré da globalização econômica operou através das corporações multinacionais para torná-las não apenas onipresentes, mas também, no geral, caminhos atraentes para a prosperidade econômica. (WILKS, 2013, p. 46, tradução nossa).<sup>284</sup>

Segundo Morgera, (2009a), durante esse processo, a velocidade do aumento dos fluxos financeiros internacionais ultrapassou a capacidade dos Estados de regular e controlarem tais fluxos (MORGERA, 2009a, p. 6). Assim, percebemos que a dificuldade de regulação das ETNs pelos Estados nacionais inicia-se concomitantemente à expansão global desses entes. Com a política neoliberal dos anos 1990 a todo vapor, as ETNs começaram a se inserir em países diversos, e, tendo em vista a necessidade que tinham os países de *atrair* investimento estrangeiro, preparou-se o terreno em que se desenrola o atual desequilíbrio de poder entre os Estados nacionais e as grandes ETNs estrangeiras que neles atuam.

Em função da conjuntura acima esboçada, percebe-se que a globalização contribuiu largamente para a limitação do espaço regulatório dos Estados receptores do investimento estrangeiro, assim conclui Madeley (2009):

As ETNs já conseguem com muito sucesso encontrar uma maneira de contornar a legislação nacional que não se enquadra nos seus planos. Em uma era de globalização, a legislação em nível nacional tem sérias limitações. As transnacionais são móveis. Uma ETN que não gosta da legislação de um país pode evitá-lo movendo sua base para outro [país] com leis mais favoráveis. (MADELEY, 2009. p. 188, tradução nossa).<sup>285</sup>

---

propiciará a transferência de tecnologia; criará novos empregos e ensinará a instalação de infraestruturas que beneficiarão a economia do *host state* (SORNARAJAH, 2010, p. 48).

<sup>284</sup> No original: Since the mid-1980s, however, suspicion has been converted into welcome, if not outright celebration. Governments have competed to attract multinational investment and the tide of economic globalization has operated through multinational corporations to make them both ubiquitous and, on the whole, attractive routes to economic prosperity. (WILKS, 2013, p. 46).

<sup>285</sup> No original: TNCs already manage very successfully to find a way around national legislation that does not fit in with their plans. **In an era of globalization, legislation at the national level has serious limitations. TNCs are mobile.** A TNC that does not like the legislation of one country can avoid it by moving its base to another with more favourable laws. (MADELEY, 2009. p. 188).

No entanto, é preciso mencionar que não é apenas a necessidade de investimento estrangeiro que impulsiona a celebração de acordos assimétricos entre Estados e Investidores. Isso porque não é incomum – ainda que paradoxal – que os interesses dos próprios governantes dos Estados anfitriões coadunem com aqueles das empresas que nele se instalam (NAMBALLA, 2014, p. 188). Nesse sentido, conforme constatam Dardot e Laval (2017, p. 15, grifo nosso):

**É ilusório pensar que o Estado nacional proteja a população dos mercados financeiros, das deslocalizações e da degradação do clima.** [...] nota-se, sobretudo, que o Estado muda de forma e função à medida que se acentua a competição capitalista mundial, e seu objetivo é menos administrar a população para melhorar o seu bem-estar do que lhe impor a dura lei da globalização.

Mas a dificuldade de regulamentação das grandes ETNs por parte de seu *host state* e sua fragilidade frente ao poder das ETNs continua também *depois* da instalação desses entes. Conforme procuramos salientar no capítulo anterior, mais precisamente no subtópico 3.2.3, as ETNs ostentam massivo poder político, tanto na esfera internacional, quanto na esfera nacional, e o exercem a partir de vários meios. Os poderes instrumental, estrutural e discursivo são todos modos de operacionalização do poder político que as ETNs exercem no *host state* para manipular a legislação e a opinião pública na direção de seus interesses.

Também arguimos que a extensão e profundidade desse poder contrasta diametralmente com a democracia, posto que enseja relações bastante desiguais, que afrontam as principais bases desse sistema democrático. E, para além da assimetria de *influência* política, também arguimos, em 3.2.3.2, que as ETNs podem *intervir* diretamente na política, concorrendo para a queda ou ascensão de regimes na medida em que eles beneficiem ou prejudiquem seus interesses econômicos. Toda essa conjuntura dificulta a implementação de regulamentações sobre as ETNs a nível nacional.

Ainda, na prática, as limitações que o Estado passa a encontrar na empreitada de controlar as ETNs advém de situações, tais como falta de recursos monetários e humanos para fazer cumprir suas leis ambientais, a existência do *corporate veil*, ou mesmo insuficiência da compensação dos danos causados.

Muitas das características essenciais das ETNs delineadas no capítulo anterior ajudam a desvendar a origem da dificuldade de responsabilização desses entes, principalmente no âmbito nacional. A separação entre os acionistas e o quadro de diretores, por exemplo, suscita

---

uma ambiguidade sobre a quem pertence de fato a responsabilidade pelas decisões tomadas, o que pode resultar em uma verdadeira “irresponsabilidade estrutural” (TOMBS; WHYTE, 2015). Além disso, a “despersonalização” da empresa, obtida a partir da separação entre seus vários elementos humanos e da complicada estrutura hierárquica também contribuem para a remoção das responsabilidades pelas consequências das decisões tomadas no âmbito da ETN (TOMBS; WHYTE, 2015).

A situação é agravada quando a produção é delegada a empresas subsidiárias distantes dos centros de decisão ou a empresas subcontratadas, o que corresponde à imensa maioria dos casos (TOMBS; WHYTE, 2015)<sup>286</sup>. A *desterritorialização* e a quase que “onipresença” das ETNs torna praticamente impossível que seja exercido controle nacional sobre elas. Estima-se que na atualidade cada uma das 100 maiores empresas do mundo tem, em média, cerca de 500 filiais espalhadas por 50 países (GUAMÁN, 2020). Além disso, essas ETNs têm, em média, “[...] sete camadas em sua estrutura de propriedade (em outras palavras, os links de propriedade entre as afiliadas podem cruzar potencialmente seis fronteiras) e incluem 20 *holdings* que possuem afiliadas em várias jurisdições [...]” (GUAMÁN, 2020, p 36, tradução nossa).<sup>287</sup> Ante essa conjuntura, fica evidente a limitação das legislações nacionais na tarefa de regulamentar e controlar as atividades das ETNs.

Ainda, para eximirem-se das consequências das ações de suas subsidiárias, é comum que as ETNs aleguem um alto grau de *independência* das subsidiárias em relação à matriz ou da subcontratada em relação a elas, com o intuito de evitar a responsabilização pelas consequências desastrosas de seus modos de operação. No entanto, costuma haver um alto grau de hierarquia entre a empresa principal e suas subcontratadas. Conforme sublinhamos no capítulo anterior, mais especificamente no tópico 3.1, a concentração de controle em um dos entes da *rede* de empresas é característica basilar.

Na oportunidade, apontamos que, segundo a UNCTAD (2009), se uma empresa tem de 10% a 50% das ações de uma outra empresa, esta última já pode ser considerada uma *empresa associada*, o que, para a UNCTAD (2009), é uma das espécies de *empresa subsidiária*. Assim, a partir desse patamar de 10%, já seria possível observar o nível de

---

<sup>286</sup> A exemplo dessa dificuldade criada pelas complexas estruturas das ETNs, tem-se que, após o desastre em Bhopal, a *Union Carbide Corporation* (UCC) sustentou que a responsabilidade sobre o ocorrido era de sua subsidiária, a *Union Carbide India Ltd* (UCIL), alegando que esta última era uma empresa independente e responsável pelas suas próprias ações.

<sup>287</sup> No original: “[...] seven tiers in their ownership structure (in other words ownership links to affiliates could potentially cross six borders), and include 20 holding companies owning affiliates across multiple jurisdictions [...]” (GUAMÁN, 2020, p. 36).

subordinação/controlado requerido para que se estabeleça a relação matriz-subsidiária, a qual, conforme procuramos apontar, constitui o cerne da Empresa Transnacional.

Esse grau de hierarquia *fático* é encoberto, muitas vezes, pelo *corporate veil* (véu corporativo). Essa é uma das grandes limitações que os Estados encontram na empreitada de controlar as ETNs. Segundo Namballa (2014, p. 183, tradução nossa), “As empresas multinacionais evitam a responsabilização em litígios ambientais transfronteiriços a partir das suas peculiaridades estruturais, criando um *corporate veil* entre a matriz e a subsidiária”<sup>288</sup>.

Nesse sentido:

[...] mesmo quando o Estado anfitrião é capaz de responsabilizar uma multinacional por danos ambientais, a própria estrutura dessa multinacional pode impedir que o referido Estado obtenha compensação e reparação totais para as vítimas, uma vez que a subsidiária que causou os danos ambientais pode ter recursos financeiros limitados. **Esse é o chamado "véu corporativo", a separação da personalidade jurídica entre diferentes entidades do mesmo grupo multinacional, e serve para proteger uma entidade corporativa das responsabilidades de outras entidades corporativas na mesma empresa multinacional.** (MORGERA, 2009a, p. 28, destaque nosso, tradução nossa).<sup>289</sup>

Namballa (2014) também identifica que grande parte do vazio legislativo, ou *legal void*, no âmbito do qual operam as ETNs resta na separação legal e geográfica entre matriz e subsidiárias e no impedimento de que um Estado intervenha em outro: “[...] as multinacionais parecem funcionar em uma terra de ninguém, porque o Estado anfitrião não pode alcançar a estrutura reguladora da matriz. Para o Estado de origem, a subsidiária está localizada muito longe do seu âmbito jurisdicional” (NAMBALLA, 2014, p. 183, tradução nossa).<sup>290</sup>. No mesmo sentido, Madeley (2009) identifica que as Empresas Transnacionais se aproveitam da separação legal entre a empresa matriz e suas subsidiárias para evitar a incidência das leis domésticas do *host state*.

As leis domésticas são heterogêneas e aplicadas de maneira desigual nos países pobres, e as ETNs podem evitar processos, **explorando a separação legal entre as matrizes e suas subsidiárias**. ETNs operam no que equivale a um “vazio normativo”, no qual podem enfraquecer as leis trabalhistas, ambientais e de saúde pública e atuar de acordo com padrões dúbios, comportando-se com maior responsabilidade em

<sup>288</sup> No original: “MNCs avoid liability in transboundary environmental litigation by relying on their structural peculiarities and creating a corporate veil between its parent and subsidiary entity” (NAMBALLA, 2014, p. 183).

<sup>289</sup> No original: “[...] even when the host State is able to hold an MNC accountable for environmental damage, the very structure of the MNC may prevent the host State from obtaining full compensation and redress for victims, when a subsidiary with limited financial resources caused environmental harm. **This is the so-called “corporate veil”, the separate legal personality between different entities of the same multinational group, and serves to protect one corporate entity from the liabilities of other corporate entities within the same multinational enterprise.** (MORGERA, 2009a, p. 28, destaque nosso).

<sup>290</sup> No original: “[...] MNCs seem to function on the territory of no-man’s land because the host state cannot reach the regulatory framework of the parent company. For the home state, the subsidiary is located too far from its jurisdictional ambit” (NAMBALLA, 2014, p. 183).

países com regulamentação mais rígida e com menos responsabilidades em outros lugares (MADELEY, 2009, p. 188, grifo nosso, tradução nossa).<sup>291</sup>

Ou seja, no âmbito nacional, mais especificamente no âmbito dos *host states*, é possível identificar dois momentos principais em que os espaços regulatórios desses Estados sobre as ETNs são limitados. Por um lado, antes do estabelecimento do investimento estrangeiro, os *host states* – em decorrência de estruturas erigidas durante séculos no Sistema-Mundo e, mais recentemente, da ascensão global e exponencial do neoliberalismo – se veem pressionados a possuir legislações ambientais frágeis, ou ao menos a estarem dispostos a flexibilizar as normas já existentes. Por outro lado, depois que o investimento estrangeiro se instala, questões como governos corruptos, *corporate veil*, e mesmo as obrigações assumidas por esses Estados quando da celebração dos BITs se mostram as principais barreiras para a efetivação desse controle. Sobre essa conjuntura, resumem Birnie, Boyle e Redgwell (2009, p. 326, tradução nossa).

Na realidade, as empresas multinacionais frequentemente escapam à prestação de contas efetiva de suas atividades, especialmente nos países cuja regulamentação é fraca e tem pouca efetividade, cujo sistema jurídico é ineficaz e cujo governo é corrupto ou simplesmente inadequado. Mas mesmo onde não há nenhum desses problemas, a fim de incentivar e proteger o investimento estrangeiro, os países em desenvolvimento podem ter que celebrar tratados bilaterais de investimento (TBIs) que restringem sua capacidade de regular investidores estrangeiros, o quais podem, se necessário, recorrer à arbitragem de caráter vinculativo em caso de violação [do tratado]. As medidas regulatórias projetadas para proteger o meio ambiente foram, em alguns casos, tratadas pelos árbitros como expropriação de propriedade - uma “*regulatory taking*”.<sup>292</sup>

Assim, apontadas genericamente as principais dificuldades de controle das ETNs no âmbito das legislações nacionais, passa-se à exposição das principais vantagens e desvantagens do pleito nacional: no *host state*, no *home state* e no Estado em que ocorreu um potencial dano. Nesse sentido, cabe mencionar, ainda, a possibilidade de que o controle nacional das ETNs seja realizado pelo seu *home state*, através da aplicação extraterritorial de seus padrões internos. Essas possibilidades, bem como a prática do *fórum shopping*, serão descritas na seção seguinte.

---

<sup>291</sup> No original: Domestic laws are patchy and unevenly applied in poor countries, and TNCs can avoid prosecution by exploiting **the legal separation between parent companies and their subsidiaries**. TNCs operate in what amounts to a “regulatory void” in which they can weaken labour, environmental and public health laws, and practice double standards by behaving more responsibly in countries with tighter regulation, and less responsibly elsewhere (MADELEY, 2009, p. 188).

<sup>292</sup> No original: In reality, multinational corporations not infrequently escape effective accountability for their activities, especially in those countries where regulation is weak, enforcement lax, the judicial system ineffective, the government corrupt, or simply inadequate. But even where none of these problems exist, in order to encourage and protect foreign investment, developing states may have to conclude bilateral investment treaties (BITs) which restrict their ability to regulate foreign investors, who can if necessary resort to binding arbitration in case of breach. Regulatory measures designed to protect the environment have in some cases been treated by arbitrators as expropriation of property – a “regulatory taking” (BIRNIE; BOYLE; REDGWELL, 2009, p.326).

#### 4.1.1.2 Extraterritorialidade e *forum shopping*

Em função das limitações esboçadas no tópico precedente, não é raro que vítimas de ações das ETNs e/ou de suas subsidiárias – mormente nos países da periferia global – busquem compensação por meio das legislações dos *Estados de origem* das ETNs. Segundo Morgera (2009a, p. 30, tradução nossa):

As dificuldades em realizar litígios ambientais nos Estados anfitriões levaram as vítimas, em particular os indígenas, a procurar reparação nos tribunais do Estado de origem [da ETN]. O fenômeno recente do litígio transnacional visa responsabilizar o centro decisório das multinacionais, a fim de buscar reparação para além das limitações financeiras das outras entidades corporativas do mesmo grupo.<sup>293</sup>

Na tentativa de controle da conduta ambiental das ETNs, existe a possibilidade de que esse controle seja exercido pelo seu *home state*, processo por meio do qual este país aplicará extraterritorialmente seus padrões (ou padrões internacionais) sobre suas ETNs atuantes em outros países (MORGERA, 2009a).

Segundo Morgera (2009a), esse controle extraterritorial já é amplamente utilizado para fins como: a promoção de investimento estrangeiro por meio de *risk insurances*, a isenção de impostos e o controle da conduta das multinacionais com atuação no exterior, relativamente, no às leis de exportação e às leis *antitrustes*. Para os supramencionados fins, os EUA se utilizam largamente do controle extraterritorial de suas ETNs. No país, taxações fiscais e legislações *antitruste* são comumente estendidas para além de seus limites territoriais (SORNARAJAH, 2010).<sup>294</sup>

Aqueles que defendem a aplicação extraterritorial de normas do *home state* alegam que os referidos Estados, ainda que indiretamente, beneficiam-se economicamente das atividades exercidas para além de seu território (SORNARAJAH, 2010). Disso decorreria o dever do *home state* para com a comunidade internacional de controlar suas ETNs (MORGERA, 2009a).

Em que pese suas vantagens, a materialização dessa extraterritorialidade pode trazer consigo algumas dificuldades consideráveis. Segundo Morgera (2009a), um aspecto delicado

---

<sup>293</sup> No original: The difficulties in litigating environmental cases in host States have led victims, in particular indigenous people, to seek redress in the home State courts. The recent phenomenon of transnational litigation aims at holding accountable the decision-making centre of the MNC structure, in order to seek redress beyond the financial limitations of the corporate entities of the same group. (MORGERA, 2009a p. 30)

<sup>294</sup> A possibilidade de exercício desse controle extraterritorial (jurisdição extraterritorial, ainda que em outras esferas), especialmente pelos EUA, é facilmente demonstrável. O país controla, por exemplo, a exportação de bens, tanto da multinacional em seu território, quanto de suas subsidiárias em território estrangeiro, evitando, assim, que elas estabeleçam relações comerciais com certos países, como Cuba, pelo Helms-Burton Act (SORNARAJAH, 2010).

dessa prática é a soberania dos Estados estrangeiros, mas essa dificuldade pode ser superada na medida em que houver “[...] conexão suficiente com o Estado de origem para justificá-la [a prática da extraterritorialidade] e enquanto não houver queixas por parte dos Estados anfitriões” (MORGERA, 2009a, p. 31, tradução nossa).<sup>295</sup>. No entanto, se não há concordância com a prática por parte do *host state*, ou pior, se o *host state* mostrar-se temeroso de que a prática conflite com a sua regulação sobre FDIs, ela não mais seria possível.

Outro empecilho à jurisdição extraterritorial do *home state* é que ela pode acabar tendo como consequência que, no âmbito do *host state*, várias ETNs de nacionalidades diferentes, mas de um mesmo setor, atuem sob regulamentações ambientais completamente diferentes (MORGERA, 2009a). Segundo Morgera (2009a, p. 34, destaque nosso, tradução nossa):

Isso conferiria uma vantagem competitiva às multinacionais cujo país de origem possuísse padrões ambientais mais baixos. Mesmo se os Estados de origem aplicassem padrões internacionais endossados também pelo país anfitrião, **essa abordagem ainda geraria grandes impasses logísticos, financeiros e técnicos em termos de monitoramento e implementação das normas do país de origem em países estrangeiros.**<sup>296</sup>

Em razão dessas questões práticas, somadas ao fato de que poucos *home states* se mostraram interessados/engajados no controle extraterritorial de suas ETNs, até agora foram poucos os casos a utilizarem a aplicação extraterritorial da norma do *home state* para fins de controle da conduta ambiental de ETNs (MORGERA, 2009a).

Elucida-se que, a depender do caso concreto, aquele na condição de afetado poderia requerer iniciar pleito contra uma ETN: a) no juízo do local em que a atividade danosa está estabelecida; b) no juízo do local em que a ofensa ocorreu; ou c) no juízo do local em que a companhia responsável está sediada ou até mesmo de qualquer um deles (livre escolha, a depender do que seja mais conveniente para a vítima). Essa última prática é conhecida como “*forum shopping*” (BIRNIE; BOYLE; REDGWELL, 2009, p. 311-312)<sup>297</sup>.

---

<sup>295</sup> No original: “[...] enough connection with the home State to justify it, and as long as there are no protests from host States” (MORGERA, 2009a, p. 31).

<sup>296</sup> No original: This would confer a competitive advantage to those MNEs whose home country has lower environmental standards. Even in the case in which home States would apply international standards endorsed also by the host country, **this approach still gives rise to major logistical, financial, and technical questions in terms of monitoring, and implementing home State norms in foreign countries** (MORGERA, 2009a p.34).

<sup>297</sup> Neste trabalho, não nos propomos a aprofundar as discussões a respeito da origem, da legitimidade e da aplicabilidade do *fórum shopping*, posto que isso extrapolaria o escopo da pesquisa. Por ora, nos basta expor a existência dessas situações e as vantagens e desvantagens genéricas das diferentes configurações possíveis a partir do *forum shopping*. Isso porque, o que nos interessa neste momento é delinear as principais dificuldades das legislações nacionais no controle da conduta ambiental das ETNs, de modo que não poderíamos deixar de mencionar esses arranjos. Para um estudo mais aprofundado sobre a matéria, recomenda-se o estudo de Eduardo Rafael Petry Veronese (2017), orientado por Cristiane Derani, que se intitula “O desenvolvimento do fenômeno de manipulação judicial em litígios transnacionais”.

Assim, no âmbito do *forum shopping*, passamos então a delinear brevemente as possíveis vantagens e limitações decorrentes da escolha de cada uma das três possibilidades. A escolha do fórum *onde a injúria se deu*, por exemplo, facilitaria o acesso a esse local para fins de investigação, mas dificultaria a imposição de penalidades, em razão de fatores que normalmente dificultam a persecução das ETNs nos *host states*, tais como legislação fraca, falta de aplicação das leis, sistemas jurídicos ineficientes e governos corruptos (BIRNIE; BOYLE; REDGWELL, 2009, p. 326).

Ademais, ainda que haja o fortalecimento das legislações ambientais/taxas fiscais/previsão de responsabilização de ETNs no contexto interno de alguns Estados, essa possibilidade traz consigo o previsível desfecho em que as empresas deslocam seus investimentos para uma “esfera normativa mais favorável” (WELLER; PATO, 2018, p. 417).

Por sua vez, uma ação ajuizada no Estado sede da ETN facilitaria acesso a certos tipos de provas, tais como documentos, mas poderia ter desvantagens, tais como a diferença de idioma, a distância entre os países e todos os custos decorrentes desses fatores (BIRNIE; BOYLE; REDGWELL, 2009, p. 315).

O pleito no país sede da multinacional cuja subsidiária deu causa ao dano pode significar maior probabilidade de condenação e de compensação monetária proporcional, posto que, conforme visto, geralmente as sedes das empresas transnacionais se situam em países cuja legislação ambiental tem maior força, além de que os ativos da empresa mãe poderão mais provavelmente satisfazer eventual compensação monetária (SORNARAJAH, 2010, p. 152).

No entanto, as tentativas de demandar no país sede podem esbarrar em obstáculos, como a doutrina do *forum non conveniens*, pela qual as Cortes desses Estados podem “rejeitar” a referida demanda, por entenderem que existe um outro tribunal competente e mais apropriado para lidar com o caso. Essa abordagem costuma ser utilizada por países que adotam o sistema de *common law*, embora já tenha sido relativizada pelo Tribunal de Justiça da União Europeia. (WITTING, 2018, p. 92). Segundo Morgera (2009a, p. 33, tradução nossa), o *forum non conveniens*, acaba tendo a mesma função do *corporate veil*, no sentido proteger a empresa matriz:

a função de *forum non conveniens* costuma ser análoga à do véu corporativo das personalidades jurídicas separadas: ambas as doutrinas são usadas para isolar a empresa matriz da responsabilidade gerada no exterior. Isso é especialmente verdadeiro no caso da degradação ambiental, uma preocupação global pela qual

particularmente os tribunais dos EUA, por exemplo, não se sentem compelidos a exercer jurisdição extraterritorial.<sup>298</sup>

Nesse processo de *forum shopping*, há também outros obstáculos. Dentre eles, o fato de que as questões que normalmente poderiam ser consideradas de cunho jurisdicional acabam se confundindo com questões de mérito e são utilizadas com fito de discriminar implicitamente os demandantes em favor da ETN envolvida. Isso porque, para que seja decidida a jurisdição adequada, muitas vezes é necessário adentrar discussões fáticas (MORGERA, 2009a, p. 33).

Um exemplo disso são os casos em que a necessidade de evidenciar o controle da empresa sede sobre a subsidiária que deu causa ao dano para fins de definição de jurisdição também pode ser suficiente para estabelecer a responsabilização (MORGERA, 2009a, p. 33).

Nesse contexto, é necessário mencionar a existência do *Aliens Tort Statute* (ATS). Se trata de um Estatuto estadunidense de 1789, cujos mecanismos que possibilitam demandas por parte de estrangeiros contra condutas delituosas praticadas por indivíduos e corporações começaram a ser aplicados pela Suprema Corte americana apenas na década de 1980. Ocorre que, em um movimento de retrocesso, a Suprema Corte restringiu o alcance do ATS aos limites territoriais dos EUA (JI, 2015, p. 401-402).

Se a demanda logra êxito em ser efetivamente ajuizada no país sede da empresa demandada, há dificuldades, tais como: o receio dos juízes das cortes nacionais de afetarem as relações internacionais entre os Estados litigantes – ao decidirem unilateralmente sobre a responsabilidade de ETNs que atuavam em outro território; a dificuldade de implementar e monitorar as decisões extrajudiciais e os altos custos dos processos (MORGERA, 2009a, p. 33).

No entanto, ainda que a demanda transcenda tais dificuldades e logre êxito em ser ajuizada em uma Corte do país sede da ETN, resta o impasse sobre qual legislação deveria ser utilizada. Na União Europeia, de acordo com a *Rome II Regulation*, por exemplo, a lei a ser utilizada é aquela do local em que o dano ocorreu (EUROPEAN PARLIAMENT, COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2007, p. 45, art. 4º).

Uma iniciativa bastante relevante, mas que pode entrar em conflito com a regra supracitada, é a adoção pela França, em 2017, da Lei nº 2017-399, intitulada “*Loi sur le devoir de vigilance des sociétés-mères et des entreprises donneuses d’ordre*” – ou Lei sobre o dever de vigilância sobre a empresa matriz e sobre as empresas contratantes (WELLER; PATO, 2018, p. 417). Essa legislação requer que as companhias francesas (ou transnacionais com sede na

---

<sup>298</sup> No original: the function of *forum non conveniens* is often analogous to that of the corporate veil of separate legal personalities: both doctrines are used to insulate the parent company from liability carried out abroad’. This is particularly true in the case of environmental degradation, a global concern for which particularly US courts, for instance, do not feel compelled to exercise extraterritorial jurisdiction (MORGERA, 2009, p. 33).

França) – de um determinado tamanho e com determinados regimes funcionais – exerçam controle sobre suas subsidiárias e sócias, por meio do estabelecimento de um plano de vigilância, no intuito de evitar violações de direitos humanos e danos ao meio ambiente (FRANCE, 2017).

O descumprimento da referida Lei – que para Guamán (2020) é a iniciativa nacional mais relevante em termos de controle das ETNs – enseja a responsabilização civil das empresas às quais se destina. Nesse caso, as empresas que faltaram para com suas obrigações legais deverão proceder à reparação do dano que teria sido evitado se tais obrigações fossem respeitadas (FRANCE, 2017).

Buscamos, aqui, apontar algumas das diversas situações possíveis decorrentes da aplicação de legislações nacionais sobre ETNs, com o fito de regulamentar suas condutas ambientais e/ou responsabilizá-las por danos já causados. O que se percebe é que, em todas essas possibilidades, mesmo nos casos de tentativa de aplicação extraterritorial da norma no *home state*, e nos casos de *forum shopping* em que os litígios acabam se *internacionalizando*, a limitação da legislação nacional, seja de qual Estado for, perdura.

Tomando por base fatores exaustivamente expostos ao longo desta pesquisa, tais como a posição de *poder* das ETNs, o seu tamanho, a sua extensão e o grande número de subsidiárias, *joint ventures* e empresas terceirizadas aglutinadas em um complexo emaranhado de entidades que a compõem, acaba por evidenciar-se a insuficiência das legislações nacionais na tarefa de regulamentação das ETNs.

#### **4.1.2 Limitações do controle jurídico internacional: inexistência de normas vinculantes e tentativas de implementação**

No âmbito internacional, a realização de uma responsabilização direta voltada às ETNs se mostra ainda mais impraticável do que a nível nacional. Isso porque a implementação do Direito Internacional Ambiental não costuma se voltar diretamente aos entes privados, mas aos Estados, que são os sujeitos de Direito Internacional por excelência (MORGERA, 2009a). Os Estados, por sua vez, no âmbito nacional, é que têm arcado com a tarefa de proteger o meio ambiente da ação de agentes não estatais que porventura estejam sob sua jurisdição (MORGERA, 2009a, p. 39). Logo, a incidência de normas internacionais sobre as ETNs só pode se dar de modo indireto, valendo-se do intermédio das leis nacionais (BODANSKY, 2010).

Assim, ante o poder político e econômico das ETNs, da extensão de sua ação transnacional, da influência que elas têm na esfera jurídica internacional e de seus modos de atuação – características todas examinadas no capítulo precedente – não é raro que se defenda que esses entes devem ser reconhecidos como *sujeitos de direito internacional* para fins de regulamentação. Madeley (2009, p. 187), por exemplo, aponta para a assimetria entre o crescimento das ETNs e o nível de regulação que recai sobre elas: “Embora as empresas do mundo tenham se globalizado, as regras e regulamentações não seguiram o mesmo caminho. **Não existe regulamentação internacional que recaia sobre as corporações, e muitas ações dessas empresas não são registradas e nem contabilizadas**”.<sup>299 e 300</sup>

ETN No mesmo sentido, Jonge (2017, p. 9, tradução nossa) sustenta que, na atualidade, as ETN “não é mais vista como operando fora das regras das relações internacionais; agora elas [as ETNs] são vistas como parte integrante da sociedade global”.<sup>301</sup> Para tanto, a autora aponta a participação das ETNs, como verdadeiros *agentes globais*, em eventos como a *Business and Climate Summit* e o *Fourth Annual Nations Forum on Business and Human Rights*, ambos ocorridos em 2015.

Sornarajah (2010) conclui que é uma falha do Direito Internacional que não sejam as ETNs alcançadas por ele na medida de seu poder econômico e influência política: “A necessidade de regulamentação desse poder privado por meio da instrumentalidade do direito internacional é um fato necessário que não tem sido adequadamente tratado, principalmente porque **a própria existência desse poder garante que não haja controle**” (SORNARAJAH, 2010, p. 240, grifo nosso, tradução nossa).<sup>302</sup>

Na mesma linha, Madeley (2009) sustenta que o real motivo pelo qual as ETNs atuam à margem do direito internacional é que qualquer submissão desses entes às normas

---

<sup>299</sup> Bodansky (2010) aponta para o fato de que o direito ambiental internacional não possui uma instituição internacional própria, não que se concentrem funções de governança, tal como é o caso da OMC e de seu órgão de solução de controvérsias. O que existe, na verdade é um “[...] patchwork of international institutions address environmental issues, leading to concerns about overlap, duplication of effort, lack of coordination, and even conflict” (BODANSKY, 2010, p. 117). Assim, são diversas as instituições atuantes na esfera internacional que se ocupam da matéria ambiental. Conforme abordaremos no tópico 4.3, muitas dessas agências são bastante atuantes na elaboração de instrumentos de *soft law* direcionados às ETNs, como *guidelines, standards etc.*, bem (continua) como no processo de acompanhamento do cumprimento desses instrumentos (*accountability*). No entanto, nenhuma delas possui poder de *enforcement* sobre as ETNs.

<sup>300</sup> No original: “While the world’s corporations have globalized, rules and regulations have not followed suit. **There is no international regulation of the corporations, and many TNC actions go unrecorded and unaccounted for**”. (MADELEY, 2009, p. 187)

<sup>301</sup> No original: “is no longer seen as operating outside of the rules of international relations; now they are seen as forming an integral part of global society”. (JONGE, 2017, p. 9)

<sup>302</sup> No original: “The need for regulation of this private power through the instrumentality of international law is a necessary fact which has not been adequately addressed, largely because **the existence of such power itself ensures that no control is brought about**” (SORNARAJAH, 2010, p. 240, grifo nosso).

internacionais pressupõe um *freio à doutrina do livre mercado* que impera a nível global.

Assim:

A livre circulação de bens e serviços através das fronteiras se sobrepõe às pessoas. A supremacia do comércio é vista pelos governos e pelos acadêmicos do livre mercado, que influenciam seu pensamento, como sendo de suma importância. Qualquer coisa que interfira no comércio internacional - e qualquer coisa que interfira nos comerciantes, nas transnacionais - é geralmente contestada pelas instituições estabelecidas. **A regulamentação fica um segundo atrás do mercado livre** (MADELEY, 2009, p. 188, destaque nosso, tradução nossa).<sup>303</sup>

A despeito das discussões doutrinárias sobre o reconhecimento ou não das ETNs como sujeitos de direito internacional, o fato é que, até o momento, esse reconhecimento não existe, sendo essa falta de personalidade jurídica das ETNs o argumento mais utilizado para embasar a não incidência de normas jurídicas internacionais sobre esses entes. Mas as dificuldades esboçadas não impediram que surgissem iniciativas, ainda que frustradas, no sentido de regulamentar as ETNs, ao menos no âmbito do investimento estrangeiro, foram algumas dessas iniciativas frustradas, segundo Sornarajah (2010), o *OECD's draft code of conduct on multinational corporations* e o *World Bank Group's non-binding guidelines on foreign investment*.

Nos anos 1970 começaram a surgir diversas iniciativas objetivando alcançar as ETNs juridicamente no âmbito internacional (JONGE, 2017). Gree e Singh (2000) atribuem isso, dentre outros fatores, à divulgação da participação da empresa ITT na queda de Salvador Allende, no Chile Explicamos como essa intervenção da ITT na queda de Allende no item 2.2.3.2 do capítulo anterior desta pesquisa.

Em 1974, por exemplo, o *UN Economic and Social Council* (ECOSOC) criou a Comissão e o Centro das Nações Unidas sobre Corporações Transnacionais, com o objetivo de elaborar um código de conduta *vinculante* para ETNs (JONGE, 2017). A iniciativa produziu diversos projetos de código, que foram rejeitados, até que fosse completamente abandonada, em 1994 (JONGE, 2017).

No entanto, Zubizarreta e Ramiro (2016) identificam que, por determinado período, os trabalhos avançaram regularmente. Um exemplo disso é que, em 1976, o Centro aderiu um

---

<sup>303</sup> No original: The free movement of goods and services across borders is elevated over people. The supremacy of trade is seen by governments and the free-market academics that influence their thinking as all-important. Anything that interferes with international trade – and anything that interferes with the traders, the transnationals – is generally opposed by established institutions. **Regulation runs a limp second behind the free market.** (MADELEY, 2009, p. 188, destaque nosso)

documento segundo o qual as ETNs deveriam suas atividades aos objetivos de desenvolvimento e às políticas públicas dos seus *host countries* (ZUBIZARRETA; RAMIRO, 2016).

Nessa mesma linha, menciona-se a adoção, em 1974, pela Assembleia Geral da ONU da Declaração sobre o Estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional (*Declaration on the Establishment of a New International Economic Order*). Essa declaração tinha como princípios básicos a regulação e supervisão das atividades das ETNs (ZUBIZARRETA; RAMIRO, 2016).

Em que pese esses avanços – e, na verdade, justamente em função deles – as ETNs começaram a exercer pressão no sentido de evitar que a ONU prosseguisse na criação de um tratado vinculante que lhes alcançasse (ZUBIZARRETA; RAMIRO, 2016). A partir disso, a discussão foi transferida para a OECD (*Organisation for Economic Cooperation and Development*) e para a ILO (*International Labour Organisation*). Assim, em 1976, a OECD publicou suas *Guidelines* (as denominadas Diretrizes para Empresas Multinacionais) – Instrumento sem força normativa ao qual deteremos maior atenção no último tópico deste trabalho, enquanto a ILO divulgou, em 1997, sua Declaração Tripartite de Princípios sobre Empresas Multinacionais, também de caráter voluntário e sem força normativa (ZUBIZARRETA; RAMIRO, 2016)<sup>304</sup>.

---

<sup>304</sup> Embora extrapole o escopo desta dissertação, pois não se relaciona diretamente com a matéria ambiental, vale mencionar que a Declaração Tripartite de Princípios sobre Empresas Multinacionais e Política Social, ainda que tenha caráter voluntário, prevê um mecanismo de resolução de disputas, que nunca foi implementado. Essa iniciativa foi mais uma tentativa de regular a atuação das ETNs que acabou por ter pouco alcance, visto que apenas 50% dos membros da Organização Internacional do Trabalho (OIT) de fato reportam regularmente (JONGE, 2017).

Figura 5 – Attempts in the United Nations to tackle TNCs (1970-2013)

**Box 1: Attempts in the United Nations to tackle TNCs (1970–2013)**

**1970s:** First discussions on holding TNCs to account as they become increasingly powerful international actors. Calls from countries in the Global South for a new international economic order (NIEO) in which corporate and imperial power is constrained.

**1972:** Chilean President Allende, in a speech to the UN General Assembly said ‘corporations are interfering in the fundamental political, economic and military decisions of the states’ even though their activities ‘are not controlled by, nor are they accountable to any parliament or any other institution representative of the collective interest.’ The following year Allende was killed in Pinochet’s military-led coup.

**1974:** UN sets up a *Commission on Transnational Corporations* and the United Nations Centre on Transnational Corporations (UNCTC), following the recommendations of the then UN Eminent Persons Group.

**1980s:** Globalisation and the dominance of ‘free market’ approaches lead to sustained opposition to the UNCTC, most notably from the US government and corporate lobbies (International Chamber of Commerce (ICC) and International Organization of Employers (IOE). Proposed code of conduct for TNCs is dropped.

**1993/1994:** UNCTC dismantled, although elements of its work were absorbed into the United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD).

**2000:** UN Secretary General Kofi Anan launches the Global Compact – a voluntary partnership between the UN and TNCs, which legitimises a Corporate Social Responsibility (CSR) non-binding regulatory regime for TNCs in relation to human rights.

**2003:** Attempt by the UN Sub-Commission for the Promotion and Protection of Human Rights to reintroduce the issue of binding regulation of TNCs fiercely opposed by the ICC and IOE.

**2005:** UN Human Rights Commission, ignoring the work of the UN Sub-Commission, adopts Resolution 2005/69, asking the UN Secretary General (Kofi Annan) to appoint a special representative to address TNCs’ impacts on human rights. Annan appoints Professor John Ruggie, who develops the United Nations Guiding Principles (UNGPs) – a voluntary reference framework with no legal obligations.

**2011:** United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights (UNGPs) adopted by the UNHRC along with mandates for a new working group on human rights and TNCs and other business enterprises, and a Forum on Business and Human Rights.

Fonte: Brennan e Berrón (2020, p. 63).

Percebe-se que os anos 1970 foram marcados pelo reconhecimento dos impactos sociais e ambientais das ETNs e, por consequência, por tentativas diversas de regulamentá-las na esfera internacional, no entanto, a mudança de paradigma econômico global ocorrida nas décadas subsequentes (e já exaustivamente sublinhada ao longo desta pesquisa), também mudaram as prioridades no Direito Internacional.

Se antes, a desconfiança em relação ao investimento estrangeiro imperava, a partir do avanço neoliberal, nos anos 1980 e 1990, viu-se emergir a desregulamentação dos mercados e a disputa entre países periféricos para atrair investimento estrangeiro. Essa conjuntura obviamente refletiu na desaceleração das iniciativas que pretendiam regulamentar as ETNs, iniciativas estas que foram transmutando-se em instrumentos de *soft law* – conforme veremos no tópico 4.3. A voluntariedade agora imperava.

No entanto, algumas tentativas mais recentes de elaboração de normas internacionais vinculantes que alcançassem as ETNs merecem destaque, dentre elas as “*Norms on the responsibilities of transnational corporations and other business enterprises with regard to human rights*” (2003) e a tramitação desde 2014, na ONU, de um de um *draft* de um *Binding Treaty on Transnational Corporations*.

Embora o foco das “*Norms on the responsibilities of transnational corporations and other business enterprises with regard to human Rights*” (2003) sejam os direitos humanos, elas também fazem referência à proteção ambiental, sobre o qual este trabalho se debruça mais profundamente, motivo pelo qual fazemos referência a elas.

Assim, a pertinência de mencionar essas normas resta no fato de que elas representam marco importante do processo de tentativa de imposição de regulamentações internacionais vinculantes às ETNs. Em que pese sua tramitação no bojo da ONU tenha culminado em sua rejeição, elas servem como evidência de que, há anos, a não regulamentação das ETNs vem sendo reconhecida como um problema dentro da ONU, tendo havido tentativas de resolução, que, em razão de conflitos de interesse, têm sido infrutíferas.

As *Norms on the responsibilities of transnational corporations and other business enterprises with regard to human Rights* foram propostas pela Subcomissão da ONU para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos, que, ao longo dos anos 1990, desempenhou um papel fundamental na articulação de propostas de regulamentação das corporações transnacionais (ZUBIZARRETA; RAMIRO, 2016). O mandato da Subcomissão incluía

[...] examinar as atividades das multinacionais, coletar dados sobre elas, elaborar uma lista anual de países e multinacionais e comparar seu PIB e rotatividade, analisando a compatibilidade entre instrumentos de direitos humanos e acordos de investimento, fazendo recomendações sobre os métodos de trabalho das multinacionais e sua adequação em relação às metas socioeconômicas dos países onde operam e, finalmente, promover os direitos humanos (ZUBIZARRETA; RAMIRO, 2016, p. 46, tradução nossa).<sup>305</sup>

<sup>305</sup> No original: [...] examining the activities of multinationals, gathering data on them, drawing up a yearly list of countries and multinationals and comparing their GDP and turnover, analyzing compatibility between human rights instruments and investment agreements, making recommendations regarding multinationals' working methods and their suitability vis-à-vis the socioeconomic goals of the countries where they operate, and finally promoting human rights (ZUBIZARRETA; RAMIRO, 2016, p. 46).

Em 1999, o grupo de trabalho estabelecido pela Subcomissão optou por demandar das grandes empresas avaliações periódicas de suas atividades no que diz respeito aos direitos humanos, além da elaboração de um código vinculativo. O primeiro rascunho desse código foi apresentado em 2001, após quatro anos de discussões e, em seguida, após submetido à consulta, emendas e debate, a Subcomissão publicou seu texto final em agosto de 2003 (ZUBIZARRETA; RAMIRO, 2016).

Desse modo, destacam-se como pontos essenciais das Normas a corresponsabilidade das empresas transnacionais em relação aos Estados no âmbito das violações dos direitos humanos, o direito à igualdade de oportunidades e tratamento não discriminatório, o direito à segurança pessoal, os direitos dos trabalhadores, o respeito à soberania nacional e, por fim, as obrigações relativas à proteção do consumidor e do *meio ambiente* (ZUBIZARRETA; RAMIRO, 2016).

Destaca-se que todas essas disposições foram extraídas de regras e textos internacionais existentes; a inovação está representada na sua aplicação nas empresas privadas e no estabelecimento de várias formas de controle e aplicação. Não obstante, após sua submissão para ratificação pela Comissão de Direitos Humanos da ONU, em 2004, as Normas foram rejeitadas (ZUBIZARRETA; RAMIRO, 2016).

Mais recentemente, cumpre salientar a tramitação, na ONU, de um projeto de tratado vinculantes sobre as transnacionais (*Biding Treaty on Transnational Corporations*). A tramitação iniciou-se a partir da Resolução nº 29/6 do Conselho dos Direitos Humanos das Nações Unidas (UNHRC), de junho de 2014, que criou um grupo de trabalho para elaborar um instrumento juridicamente vinculante para regular empresas.

Mas essa movimentação, na verdade, começou muito antes, sendo um marco fundamental para o início dos trabalhos o veredito do *Permanent Peoples Tribunal* – PPT (Tribunal Permanente dos Povos), de 2010, relativo às Transnacionais Europeias na América Latina. O julgamento do TPP se deu entre 2006 e 2010 e analisou 54 casos envolvendo 70 ETNs. O veredito do TPP chegou a duas principais conclusões: a) as violações cometidas pelas ETNs são *sistemáticas* e b) os códigos voluntários de boas práticas que pretendem preencher o vazio normativo existente são incapazes de fazer face à impunidade das ETNs (STOP CORPORATE IMPUNITY, 2020).

A partir de então, em 2012, lançou-se a campanha global “*Stop Corporate Impunity*”, formada por mais de 200 movimentos sociais, sindicatos, organizações e comunidades

afetadas). Em seguida, em 2013, a campanha iniciou o processo junto à ONU, que, por sua vez, em 2014, estabeleceu a Resolução nº 26/9 e deu início aos trabalhos. Sobre essa tramitação, Brennan e Berrón (2020, p. 67, tradução nossa) aduzem que:

O resultado dessa mobilização foi que o processo avançou, apesar das inúmeras tentativas de atrapalhá-lo - não apenas mantendo sua posição, mas ganhando força com a participação de 90 a 100 Estados nas sessões de 2018 e 2019. Na terceira Sessão (2017), os Elementos iniciais de um Tratado começaram a ser discutidos. Um *Zero Draft* liderou as negociações na quarta sessão (2018) e um *First Draft* Revisado foi discutido minuciosamente durante a quinta Sessão (14 a 18 de outubro de 2019).<sup>306</sup>

No atual estado da tramitação, Brennan e Berrón (2020) identificam alguns dos méritos e algumas das falhas do *First Draft* revisado. Os autores sublinham que o *Revised First Draft* propõe, dentre outras coisas, que sejam adotados “[...] mecanismos mais efetivos de assistência jurídica mútua entre os Estados, bem como de cooperação internacional” e além disso, ressaltam que o *draft* dá margem para novas possibilidades de obrigações extraterritoriais (BRENNAN; BERRÓN, 2020, p. 66-67, tradução nossa).<sup>307</sup>

Cabe mencionar que o *Revised First Draft* faz referência à proteção ambiental em pelo menos dois momentos: em seu preâmbulo e no parágrafo 2 do art. 1º, respectivamente:

Reconhecendo que todas as empresas comerciais têm a capacidade de promover a conquista do desenvolvimento sustentável por meio de um aumento da produtividade, crescimento econômico inclusivo e criação de empregos que protejam os direitos trabalhistas e os padrões ambientais e de saúde, de acordo com os padrões e acordos internacionais relevantes.

[...]

Violação ou abuso de direitos humanos significa qualquer dano cometido por um Estado ou empresa, por meio de atos ou omissões no contexto de atividades comerciais, contra qualquer pessoa ou grupo de pessoas, individual ou coletivamente, incluindo lesão física ou mental, sofrimento emocional, perda econômica ou prejuízo substancial de seus direitos humanos, **incluindo direitos ambientais**.<sup>308</sup>

No entanto, os autores criticam a abordagem centrada nos Estados que adotam o *First Draft*, já que isso acaba deixando implícito que as obrigações das ETNs, na realidade, são indiretas, ou seja, aplicadas por intermédio dos Estados, exatamente como já ocorre na

<sup>306</sup> No original: The result of this mobilization has been that the process has moved forward despite countless attempts to derail it – not simply holding its ground, but gaining traction with 90–100 states participating in the 2018 and 2019 Sessions. By the third Session (2017) the initial Elements of a Treaty began to be discussed. A Zero Draft led the talks at the fourth Session (2018) and a Revised First Draft was thoroughly discussed during the fifth Session (14–18 October 2019) (BRENNAN; BERRÓN, 2020, p. 67)

<sup>307</sup> No original: “[...] more effective mechanisms for mutual legal assistance among states as well as international cooperation” (BRENNAN; BERRÓN, 2020, p. 66-67)

<sup>308</sup> No original: Acknowledging that all business enterprises have the capacity to foster the achievement of sustainable development through an increased productivity, inclusive economic growth and job creation that protects labour rights and **environmental and health standards** in accordance with relevant international standards and agreements.

[...] Human rights violation or abuse shall mean any harm committed by a State or a business enterprise, through acts or omissions in the context of business activities, against any person or group of persons, individually or collectively, including physical or mental injury, emotional suffering, economic loss or substantial impairment of their human rights, **including environmental rights**.

conjuntura internacional. Uma abordagem internacional que vincule diretamente as ETNs é uma das reivindicações centrais da campanha, sem a qual as outras demandas ameaçam não vingar.

#### 4.2 ARQUITETURA DA IMPUNIDADE: BITS E ARBITRAGEM INTERNACIONAL NO ÂMBITO DO INVESTIMENTO ESTRANGEIRO

O investimento estrangeiro direto é o tipo de transação transnacional com maiores taxas de crescimento da atualidade (LETTO-GILLIES, 2005). O investimento estrangeiro expandiu-se mormente com o triunfo das diretrizes neoliberais por volta dos anos 1990, inclusive por ser, nesse período, uma das únicas fontes de capital para o “desenvolvimento econômico” dos países periféricos: “Com a diminuição da ajuda secando e com a emergência de uma crise dos empréstimos devido ao não pagamentos de empréstimos em petrodólares, o capital de investimento estrangeiro se tornou o único capital disponível para o desenvolvimento econômico” (SORNARAJAH, 2010, p. 240, tradução nossa).<sup>309</sup>

Segundo Sornarajah (2010), não há um tratado multilateral que regule de modo unificado o investimento estrangeiro, aglutinando em si as regras substanciais que se aplicam a essa área<sup>310</sup>. Na falta de um tratado multilateral unificador sobre a matéria, o investimento estrangeiro geralmente é regulado por acordos regionais (*como o North American Free Trade Agreement – NAFTA*) e por tratados bilaterais de investimento estrangeiro (*bilateral investment treaties – BITs*).

Os BITs (*bilateral investment treaties*) têm por escopo reger os investimentos feitos pelo nacional de um Estado no outro Estado e vice-versa (MORGERA, 2009a). Ou seja, são tratados internacionais realizados entre dois Estados, em concordância com os quais devem ser realizados os contratos de investimento estrangeiros subsequentes.

Os BITs se proliferaram massivamente pelo globo nos anos 1990, ou seja, concomitantemente ao auge da expansão neoliberal (SORNARAJAH, 2010). Assim, esses

---

<sup>309</sup> No original: “With aid drying up and a loan crisis emerging due to a failure to meet payments on petro-dollar loans, foreign investment capital became the only available capital for economic development” (SORNARAJAH, 2010, p. 240).

<sup>310</sup> Embora diversas tentativas de elaboração de um tratado multilateral sobre investimento estrangeiro tenham sido feitas, principalmente em meio ao frenesi neoliberal dos anos 1990, nenhuma dessas tentativas foi frutífera, já que as divergências ideológicas e/ou os conflitos de interesses entre os Estados envolvidos nessas empreitadas se sobressaiu ao objetivo comum de criação do referido instrumento multilateral (SORNARAJAH, 2010). Foram algumas dessas tentativas infrutíferas o *Multilateral Agreement on Investment (MAI)*, de 1995, impulsionado pela OECD (e que envolvia todos os seus membros) e as *Guidelines on Foreign Investment*, idealizadas pelo Banco Mundial, em 1992.

tratados são, ao mesmo tempo, decorrentes da expansão mundial do paradigma neoliberal e um elemento catalizador dessa expansão. Um dos motivos pelos quais a utilização dos BITs ampliou-se tão rapidamente é que eles servem como sinalização positiva dos Estados em relação ao investimento estrangeiro. Eles indicam que o Estado está previamente comprometido com a proteção desse investimento. Nas palavras de Sornarajah (2010, p. 204, tradução nossa):

A celebração de tais tratados é uma indicação de que um Estado previamente comprometido com certas posturas ideológicas contrárias ao investimento estrangeiro mudou sua política e agora está preparado para aceitar os padrões de proteção ao investimento e a arbitragem internacional para resolver disputas sobre investimentos.<sup>311</sup>

Essa sinalização se tornou especialmente importante para os países que haviam recentemente aberto suas economias e que antes disso compunham o bloco soviético e/ou que possuíam governos de inclinação ideológica oposta ao livre mercado. Os BITs e as garantias ao investimento estrangeiro contidas neles ajudaram a diminuir o *risco político* dos países signatários, parâmetro que as ETNs levam em consideração quando da escolha do destino de seus investimentos. Assim, a partir da celebração desses tratados, essas novas economias capitalistas podiam assumir posições mais competitivas na esfera econômica internacional (SORNARAJAH, 2010).

Dado o supramencionado *background*, resta evidente uma das características mais essenciais dos BITs: eles emergem de relações de poder previamente desiguais, em que o poder de barganha dos Estados envolvidos é manifestamente díspar. Segundo elucida Sornarajah (2010, p. 177, tradução nossa):

A lógica do tratado em si é a promessa de proteção para o capital que é recebido. Embora o tratado contemple uma via dupla de investimentos entre os Estados signatários, geralmente apenas um fluxo unidirecional é contemplado e viável, tendo em vista a realidade no contexto das disparidades de riqueza e de tecnologia entre as duas partes.<sup>312</sup>

Nesse sentido, a preocupação daqueles que elaboravam as normas em âmbito internacional sempre foi a de proteger e manter o conforto dos investidores, e não do país alvo de seu investimento, nem de seus cidadãos, conforme salienta Sornarajah (2010, p. 239, grifo nosso, tradução nossa):

Era evidente que o sistema de proteção de investimentos por meios contratuais foi desenvolvido em grande parte por meio das atividades de indivíduos e organizações

<sup>311</sup> No original: The making of such treaties is an indication that a state previously committed to certain ideological stances inimical to foreign investment has changed its policy and is now prepared to accept standards of protection of investment and international arbitration to settle investment disputes (SORNARAJAH, 2010, p. 204).

<sup>312</sup> No original: The rationale for the treaty itself is the promise of protection for the capital that is so received. Though the treaty contemplates a two-way flow of investments between the states parties to the treaty, it is usually only a one-way flow that is contemplated and feasible in reality in the context of the disparities of wealth and technology between the two parties. (SORNARAJAH, 2010, p. 177):

interessados em proteger os interesses dessas empresas. **A lei que foi criada através de meios privados com foco em sentenças arbitrais, que resultam de procedimentos consensuais de tomada de decisão, e dos escritos de acadêmicos que desejavam construir um sistema de proteção de investimentos através da instrumentalidade do direito internacional.**<sup>313</sup>

Os BITs costumam preestabelecer instâncias internacionais de resolução de controvérsias, tais como o *International Center for Settlement of Investment Disputes* (ICSID). Ainda, “esses tratados permitem que indivíduos ou empresas apresentem reclamações contra governos em tribunais internacionais, onde as balanças são muita mais em favor do investidor” (WHITE et al., 2012, p. 2012, tradução nossa).<sup>314</sup>

Essa anuência dos Estados em desenvolvimento em relação à resolução de conflitos através dessas instâncias internacionais é, no entendimento de Sornarajah (2010), uma cessão de soberania por parte do *host state*. Essa previsão contratual proporciona uma camada a mais de proteção ao investimento estrangeiro, que agora isola-se em certa medida do alcance das cortes locais (SORNARAJAH, 2010).

Os BITs geralmente são compostos de: a) prefácio; b) identificação dos bens e propriedades que serão protegidas por ele; c) estabelecimento dos padrões de tratamento que serão direcionados ao investidor; d) certificação do direito de repatriação dos lucros; e) estabelecimento da natureza de eventuais compensações em casos de guerra ou revoltas civis; f) identificação dos padrões de compensações ao investidor em caso de expropriação de sua propriedade; e g) estabelecimento de procedimentos arbitrais para a resolução de eventuais disputas decorrentes do investimento (SORNARAJAH, 2010)<sup>315</sup>.

---

<sup>313</sup> No original: It was evident that the system of investment protection through contractual means was devised largely through the activity of individuals and organisations that were keen on protecting the interests of these corporations. **The law that was built up through private means of law-making focusing on arbitral awards that result from consensual procedures of decision-making and the writings of scholars who were desirous of building up of a system of investment protection through the instrumentality of international law.** (SORNARAJAH, 2010, p. 239, grifo nosso):

<sup>314</sup> No original: “these treaties allow private individuals or companies to bring claims against governments in international tribunals, where the scales are balanced very much in favour of the investor” (WHITE et al., 2012, p. 2012).

<sup>315</sup> Sornarajah (2010) nos atenta para o fato de que, para fins de proteção do investimento estrangeiro, os BITs costumam elaborar um conceito de investimento que seja o mais abrangente possível. Assim, geralmente, no âmbito dos BITs, o termo “investimento” abarca: “(1) movable and immovable property and property rights such as mortgages, liens and pledges; (2) shares, stocks and debentures in companies and other interests in companies; (3) claims to money or to any performance under contracts having a financial value; (4) intellectual property rights and goodwill; and (5) business concessions including concessions relating to natural resources” (SORNARAJAH, 2010, p. 192). No entanto, para tentar balancear essa definição abrangente, muitos BITs tentam limitar os benefícios concedidos ao investimento estrangeiro apenas para aqueles investimentos que, *a priori*, se demonstrarem benéficos e desejáveis para o *host state*. Assim, só são aprovados aqueles investimentos que satisfazem determinadas condições impostas pelo *host state* (SORNARAJAH, 2010). Nesses casos, aqueles investimentos que não são aprovados, ou seja, que não satisfazem as condições acordadas em um determinado

No que diz respeito aos *padrões de tratamento* do investimento estrangeiro, os mais recorrentes no âmbito dos BITs são: *national treatment*; *fair and equitable standard of treatment*; *international minimum standard of treatment*; *full protections and security* e *most-favoured-nation clause*.

Destacamos ao menos dois que, a nosso ver, são essenciais para a criação da assimetria de poder sobre as quais se erigem os BITs: o Princípio do Tratamento Nacional (*national treatment*) e a Cláusula da Nação mais Favorecida (*most favoured-nation clause*). Na verdade, é possível afirmar que esses dois princípios são a base do sistema multilateral de comércio.

Por força da Cláusula da Nação mais Favorecida, os Estados devem garantir a todas as nações o mesmo tratamento e condições que eles oferecem à nação mais favorecida, de modo que seja dado um tratamento equitativo a todas as multinacionais atuantes naquele Estado, independentemente de qual seja o seu país de origem (WILKS, 2013, p. 151).

O princípio do Tratamento Nacional, também basilar para o sistema econômico mundial, “impede que bens, serviços ou propriedade intelectual estrangeiros sejam tratados de maneira menos favorável que seu equivalente doméstico” (WILKS, 2013, p. 150-151, tradução nossa).<sup>316</sup> A partir desse princípio, fica vedada a concessão de subsídios e privilégios fiscais ou normativos de qualquer ordem aos produtos nacionais. Por consequência, “isso significa que o apoio e as concessões assegurados às empresas nacionais devem ser estendidos também às empresas estrangeiras” (WILKS, 2013, p. 151, tradução nossa).<sup>317 e 318</sup>

Ainda, deve-se mencionar a utilização das *stabilization clauses*. Essas cláusulas de estabilização basicamente “congelam” o arcabouço normativo do Estado receptor relativamente ao investidor, principalmente no que tange à proteção ambiental, de modo que eventuais

---

BIT, continuam sendo protegidos por normas gerais internacionais relativas ao investimento estrangeiro, enquanto os investimentos que são aprovados passam a gozar das garantias específicas de que trata o BIT. Algumas dessas condições para aprovação do investimento estrangeiro chegam a abarcar a previsão de mudanças futuras na legislação nacional, às quais o investidor deveria comprometer-se a seguir (SORNARAJAH, 2010).

<sup>316</sup> No original: “prevents foreign goods, services or intellectual property being treated less favourably than the domestic equivalent” (WILKS, 2013, p. 150-151).

<sup>317</sup> No original: “in effect it means that support and concessions secured by domestic corporations have to be extended also to foreign corporations” (WILKS, 2013, p. 151).

<sup>318</sup> No passado, o princípio do Tratamento Nacional, segundo Sornarajah (2010), suscitava desconfiança dos *home states* pois podia vir a ensejar a vulnerabilidade do investimento estrangeiro, já que, a partir da implementação desse princípio “[...] protection for the foreign investor will become minimal as legislation that affects property enacted uniformly to apply to all in the state irrespective of nationality will leave the alien without any remedy in international law” (SORNARAJAH, 2010, p. 202). Tendo em vista essa possível desvantagem, muitos dos Estados de origem do capital (*capital-exporting countries*) passam a sustentar que esses investimentos precisam gozar de um padrão mínimo (e internacionalmente determinado) de proteção. O reconhecimento desse padrão internacional mínimo enseja, por consequência, que quaisquer querelas relacionadas ao cumprimento ou não do referido padrão sejam submetidas ao escrutínio internacional (SORNARAJAH, 2010). No entanto, atualmente, o princípio do Tratamento Nacional é muito mais visto como um direito do que como uma ameaça ao investidor estrangeiro (SORNARAJAH, 2010).

evoluções normativas que incrementem tal proteção e que potencialmente afetem negativamente o investimento estrangeiro a ele não se aplicarão. Se desrespeitadas, tais cláusulas ensejam compensação por parte do Estado receptor ao investidor (MORGERA, 2009a, p. 27).

Ademais, os BITs trazem garantias expressas relacionadas à *repatriação* dos lucros do investidor, uma vez que esse é precisamente o objetivo central de todo o investimento estrangeiro. Assim, a proteção dessa repatriação é elementar para trazer segurança ao investidor. Isso porque, conforme explica Sornarajah (2010, p. 6, tradução nossa):

O principal objetivo de todo investimento estrangeiro é obter lucros e repatriar esses lucros para o seu Estado de origem. Se a repatriação dos lucros for impedida pelo Estado anfitrião, esse objetivo do investidor estrangeiro será frustrado<sup>319</sup>

Outras questões largamente abordadas no âmbito dos BITs são aquelas relacionadas à nacionalização e à compensação, isso porque a nacionalização representa, segundo Sornarajah (2010), a maior ameaça ao investimento estrangeiro. Atualmente, é largamente aceito que um Estado tem o direito de nacionalizar *foreign-owned property*, contanto que o exercício desse direito seja feito com fins não discriminatórios e que tenha por base o *interesse público* (SORNARAJAH, 2010).

Além disso, o direito do *host state* de expropriar a propriedade do investidor estrangeiro é condicionada por mais dois fatores: a expropriação deve obedecer aos princípios do devido processo legal e precisa ser acompanhada de pagamento de compensação ao investidor estrangeiro (JONGE, 2011).

Os BITs também trazem em seu bojo cláusulas relativas à resolução de controvérsias eventualmente deles decorrentes, sendo o método mais comum de resolução dessas disputas a designação prévia de um tribunal arbitral neutro (SORNARAJAH, 2010). Essas cláusulas podem ser mais brandas, meramente indicando a arbitragem como meio de resolução de controvérsias (ou seja, a submissão não é compulsória), ou, como ocorre na maior parte dos BITs, essas cláusulas geralmente estabelecem o Centro Internacional para Solução de Litígios relativos a Investimentos (ICSID) como tribunal arbitral no qual o investidor estrangeiro poderá dar início à querela unilateralmente (SORNARAJAH, 2010)<sup>320</sup>.

---

<sup>319</sup> No original: The main objective of all foreign investment is to make profits and to repatriate those profits to the home state. If repatriation of the profits is prevented by the host state, this purpose of the foreign investor will be frustrated (SORNARAJAH, 2010, p. 6.)

<sup>320</sup> A resolução de controvérsias investidor-Estado, e não Estado-Estado (como classicamente prevê a proteção diplomática), em tese, serviria para *despolitizar* esses processos, evitando desgastes desnecessários entre o *host state* e o *home state*. A possibilidade de que o investidor demande diretamente o *host state* enseja incertezas sobre

Em alguns BITs há a previsão de um período de conciliação anterior à arbitragem. Segundo Sornarajah (2010, p. 220, tradução nossa), “[...] muitos tratados bilaterais de investimento, apesar de preverem arbitragem, ainda exigem o esgotamento dos recursos locais”.<sup>321</sup> Isso acontece quando o motivo da disputa se trata da violação de contrato investidor-Estado regido por um BIT. No entanto, se o motivo da disputa se relacionar com a violação do *tratado* em si, ela pode ser diretamente submetida à arbitragem, sem que seja necessário que se recorra antes às remediações nacionais (SORNARAJAH, 2010).

O BITs que estabelecem a jurisdição compulsória da ICSID se utilizam da Convenção desse tribunal arbitral para fins de fazer cumprir a sentença proveniente da arbitragem. Cabe ressaltar, então, que o ICSID foi criado pela Convenção de Washington de 1965, entrando em funcionamento em 1966 (ICSID, 2019) e que sua Convenção obriga os signatários a submeterem suas disputas relativas a investimento estrangeiro ao ICSID (MORGERA, 2009a)<sup>322</sup>.

O problema é que, conforme aduz Morgera (2009a), a possibilidade de resolução de controvérsias internacionalmente por meio da arbitragem gera vantagem competitiva às ETNs em relação a outros empreendimentos sediados no mesmo Estado, os quais deverão necessariamente recorrer às cortes domésticas para solucionar suas contendas com o referido Estado (MORGERA, 2009a, p. 51).

Nesse sentido, os tratados de investimento estrangeiro, bem como a utilização do ICSID constituem elementos primordiais para o alargamento da proteção devotada ao investimento estrangeiro em detrimento do Estado receptor e da proteção dos *commons ambientais* (MORGERA, 2009a, p. 54).

O não cumprimento de uma decisão arbitral não testemunhará a favor da imagem que outros investidores em potencial terão do Estado em questão. Essa conjuntura, por si só, já é suficiente para influenciar na elaboração de normas internas (especialmente aquelas relativas à

---

e origem desse direito. Estaria o investidor estrangeiro apenas exercendo um direito, cujo verdadeiro titular é seu Estado de origem (por força do tratado acordado entre *home state* e *host state*), ou seria o próprio investidor estrangeiro o titular desse direito? Se analisarmos a situação sob o prisma da proteção diplomática, concluímos que o direito exercido pelo investidor na verdade é um direito de seu Estado de origem. Mas, na prática, trata-se de um ente privado exercendo o direito de demandar direta e internacionalmente um Estado soberano. São entes privados fazendo valer seus direitos previstos nos BITs em esfera internacional, muito embora, conforme já sublinhamos, o entendimento clássico é o de que esses entes não são sujeitos de DI.

<sup>321</sup> No original: “[...] many bilateral investment treaties, despite providing for arbitration, still require the exhaustion of local remedies” (SORNARAJAH, 2010, p. 220).

<sup>322</sup> Segundo Rezek (2014), “[...] para que a jurisdição arbitral se imponha ao Estado demandado não basta que ele seja parte na convenção de 1965: é ainda necessário um consentimento explícito, que se pode encontrar em tratado bilateral sobre investimentos mútuos, ou no próprio contrato entre o particular e o Estado, ou mesmo depreender-se de lei interna do Estado” (REZEK, 2014, p. 104).

proteção ambiental) por parte do Estado que recebe a ETN, o qual, ante a perspectiva de uma arbitragem excessivamente onerosa, hesita em elevar seus padrões de proteção ambiental (MORGERA, 2009a).

Não é demais ressaltar que, assim como grande parte dos instrumentos internacionais, os BITs são forjados sob os moldes da teoria clássica (neoliberal) do investimento estrangeiro – que sustenta que o investimento estrangeiro é sempre benéfico e desejável, de modo que ela se encontra expressa em diversos tratados, documentos e relatórios no âmbito internacional, inclusive nos BITs (SORNARAJAH, 2010).

Conforme aponta Sornarajah (2010), essa percepção benevolente do investimento estrangeiro é visivelmente verificada, por exemplo: nos preâmbulos dos *tratados bilaterais de investimento estrangeiro*; na Convenção para a solução de controvérsias sobre investimentos entre Estados e nacionais de outros Estados (Convenção de Washington) e na figura da Agência Multilateral de Garantia para Investimento (*Multilateral Investment Agreement Agency – MIGA*)<sup>323</sup>

No entanto, conforme já sustentamos em várias oportunidades ao longo desta pesquisa, mormente ao final do subtópico 3.1.2, não há evidência de que esses tratados de investimento estrangeiro aumentam os fluxos desses investimentos na direção dos *host states* e/ou que corroboram com o *desenvolvimento* desses Estados. Ademais, ainda que a presunção de desenvolvimento econômico esteja sempre presente nos preâmbulos desses tratados, Sornarajah (2010) nos atenta para o fato de que não há menção a qualquer obrigação dos *home states* em relação a isso:

Como a presunção fundamental desses tratados é de que os fluxos de investimento estrangeiro levam ao desenvolvimento econômico, acaba não havendo referência ao desenvolvimento econômico em tais tratados, os quais não contêm disposições significativas quanto à promoção desse desenvolvimento econômico. O papel do exportador de capital na promoção de fluxos de investimento estrangeiro não é declarado como uma obrigação nos tratados, mas é mencionado em linguagem permissiva. (SORNARAJAH, 2010, p. 229, tradução nossa).<sup>324</sup>

Ademais, sublinha-se novamente o efeito que têm os BITs sobre a soberania do *host state*. Conforme sustenta Sornarajah (2010), todos esses tratados, em alguma medida,

---

<sup>323</sup> A Agência Multilateral de Garantia para Investimento (MIGA) foi criada em 1988 como membro integrante do Banco Mundial com o intuito de, nas palavras da própria agência, “to promote foreign direct investment into developing countries to support economic growth, reduce poverty and improve people’s lives” (MIGA, 2020, s.p.).

<sup>324</sup> No original: Since the underlying assumption of these treaties is that flows of foreign investment lead to economic development, there is no reference to economic development in the treaties nor do they contain any meaningful provisions as to the promotion of such economic development. The role of the capital-exporting partner in promoting flows of foreign investment is not stated as an obligation in the treaties, but instead is referred to in permissive language. (SORNARAJAH, 2010, p. 229).

concorrem para a *erosão da soberania do Estado* que recepciona esses investimentos, pois limitam seus espaços regulatórios.

Todo o quadro esboçado acima é um facilitador da pilhagem dos comuns ambientais, mais especificamente dos *Land Grabblings* (WHITE *et al.*, 2012), já que

Os desequilíbrios entre investidores e beneficiários são exacerbados pelas estruturas legais relativas aos investimentos em terra, os quais geralmente resultam em acordos altamente desiguais, com benefícios acumulados para o investidor e riscos assumidos pelo governo ou pela comunidade anfitriã. (WHITE *et al.*, 2012, p. 631, tradução nossa).<sup>325</sup>

Portanto, pode-se mesmo dizer que toda a estrutura na qual erigiram-se os tratados bilaterais de investimento estrangeiro é ideal para conduzir esse processo de *land grabbing*, em razão do supramencionado desequilíbrio entre investidores e receptores do investimento.

#### 4.3 ARQUITETURA DA IMPUNIDADE: *SOFT LAW* E INSTRUMENTOS DE REGULAMENTAÇÃO AMBIENTAL NÃO VINCULANTES DIRECIONADOS ÀS ETNS

Conforme já salientamos em seções anteriores, ao fim dos anos 1970, ao mesmo tempo em que as iniciativas para elaboração de normas internacionais vinculassem as ETNs, também foram ganhando força os instrumentos de *soft law*. Assim, o paradigma neoliberal avançou e ofuscou a necessidade de regulamentação das ETNs. Esse novo paradigma global, em todos os seus componentes – econômico, cultural, político etc. – fez parecer antiquada e até mesmo desnecessária a regulamentação dessas ETNs na esfera internacional. Em verdade, conforme procuramos descrever no subtópico, 3.1.2, todo esse movimento enveredava pelo exato caminho oposto: o da desregulamentação.

Wilks (2013) identifica um grande aumento da tendência à “autorregulação” das ETNs. Nesse sentido, houve uma mudança da regulação tradicional (de cima para baixo, levada a cabo pelos governos nacionais) para a correção (realizada por governos e corporações e parceria) e para a “*stakeholder regulation*” (realizada por diversas partes interessadas, tais como ONGs e sindicatos)<sup>326</sup>. É por isso que nas últimas décadas emergiram na esfera internacional diversas

<sup>325</sup> No original: Imbalances between investors and recipients are exacerbated by the legal frameworks for land investments which often result in highly inequitable deals, with benefits accruing to the investor and the risks being carried by the host government or community. (WHITE *et al.*, 2012, p. 631).

<sup>326</sup> Seriam quatro as categorias de modelos de regulamentação global. Segundo Haufler (2006, p. 93 *apud* WILKS, 2013, p. 157), são elas: a regulação tradicional (de cima para baixo, levada a cabo pelos Estados); a autorregulação (levada a cabo pelas próprias empresas e por organizações comerciais); a co-regulamentação (feita pelas corporações e pelos governos de forma conjunta); e a *stakeholder regulation* (levada a cabo por diversas partes interessadas, tais como ONGs e sindicatos).

iniciativas de *soft law*. Sejam *standards*, *accountability measures*, *codes of conduct*, *corporate social responsibility* e afins, essas iniciativas, em última instância, derivam da mesma espinha dorsal: a *voluntariedade* do ente que a elas se submetem, conforme buscaremos descrever a seguir.

#### 4.3.1 *Corporate Standards of Conduct e Corporate Accountability Mechanisms*

Os instrumentos de *soft law* que contém em seu bojo os *standards* e os *accountability mechanisms* são caminhos não judiciais de tentativa de controle (não necessariamente de punição) das ETNs, os quais, por vezes, têm o mérito de evocar a proteção ambiental *antes da ocorrência do dano*, por meio, por exemplo, de mecanismos de monitoramento da atividade econômica em questão.

Se, por um lado, são iniciativas que apresentam a inerente desvantagem da não *obrigatoriedade*, por outro, segundo Morgera (2009b), seriam caminhos muitas vezes sofisticados, e até mesmo, sob certas lentes, mais exitosos naquilo que se propõem a resguardar: o meio ambiente. Viñuales (2012) categoriza os 3 principais métodos de *soft control* de ETNs da seguinte maneira: 1) *standards of conduct* (padrões de conduta); 2) *contractual approach* (abordagem contratual); e 3) *accountability mechanisms* (mecanismos de prestação de contas) (VIÑUALES, 2012, p. 60).

A primeira categoria – os *standards of conduct* –, ainda que não vinculante, seria direcionada às ETNs na expectativa de conduta ambientalmente correta (MORGERA, 2009b, p. 511). Segundo Morgera (2009b), um *standard* envolve uma ideia de razoabilidade, do que é uma conduta aceitável sob circunstâncias, funcionando, assim, como um parâmetro para a avaliação de determinadas condutas (MORGERA, 2009b).

Nesse sentido, as tentativas internacionais de assegurar condutas responsáveis por parte de ETNs – em que pese sua falta de força normativa, teriam o mérito de trazer à tona, paulatinamente, certos padrões internacionais (*international standards*) para responsabilizar, no sentido de “chamar à prestação de contas”, as empresas transnacionais (MORGERA, 2009b, p. 514).

Os *padrões* mencionados, em que pese não possam ser, por si só, *juridicamente* exigidos no plano internacional, podem influenciar a prática jurídica e, talvez, desenvolvam-se ao ponto de se transformarem em normas, nacionais ou internacionais. Além disso, podem ser

incorporados a contratos internacionais de financiamento, por exemplo, e, a partir de então, transformarem-se em obrigações contratuais (MORGERA, 2009b).

Três desses *standards* têm especial relevância, quais sejam: a divulgação de informações ambientais, as consultas públicas e a avaliação de impacto ambiental (MORGERA, 2009b). Além disso, eles podem ser conceitualmente divididos em padrões de *aplicação direta* e padrões de *aplicação indireta*. Dentre os *padrões de aplicação direta* estão as “Diretrizes para Empresas Multinacionais” da OECD (*Organization for Economic Co-operation and Development*) e o *Global Compact* da ONU (VIÑUALES, 2012, p. 61).

Já como exemplo de *padrão de conduta de aplicação indireta* tem-se as diretrizes do fundo *International Finance Corporation (IFC)*, do Banco Mundial – a maior fonte multilateral de financiamento de projetos do setor privado em países em desenvolvimento (MORGERA, 2009b), do qual trataremos mais a diante.

Em segundo lugar, no que diz respeito à abordagem contratual (*contractual approach*), Viñuales (2012, p. 67, tradução nossa) aduz que:

As abordagens contratuais à governança ambiental abrangem uma variedade de instrumentos heterogêneos, variando de parcerias público-privadas (PPPs) ambientais, contratos de linhas de crédito com cláusulas ambientais e diversos acordos entre uma empresa (ou setor industrial) e algum ente público (governos federais ou locais, órgãos reguladores, povos indígenas etc.) que prevejam requisitos de desempenho ambiental (“contratação ambiental”).<sup>327</sup>

A terceira categoria de *soft law* direcionada às ETNs seriam os *accountability mechanisms*. O termo *Accountability* engloba a ideia de que um ente, público ou privado, possa ser chamado à responsabilidade, ou seja, pressionado a *justificar suas ações* perante as partes interessadas (*stakeholders*) (MORGERA, 2009b, p. 19). Segundo Morgera (2013):

The term “corporate accountability” was endorsed by the international community at the 2002 World Summit on Sustainable Development (WSSD), and can be understood as the legitimate expectation that reasonable efforts will be put in place, according to international standards, by private companies and foreign investors for the protection of a certain global interest or the attainment of a certain internationally agreed environmental objective. (MORGERA, 2013, p. 323).

Para Morgera (2013) há uma diferença evidente entre os *accountability mechanisms* e as abordagens puramente voluntárias (como a *Corporate Social Responsibility* – CSR), posto que estas últimas propiciam um grau de controle bem menor do que os primeiros. Ainda, não se deve confundir *accountability* com *responsability*, isso porque *responsability* pode possuir,

---

<sup>327</sup> No original: Contractual approaches to environmental governance encompass a variety of heterogeneous instruments, ranging from environmental public-private partnerships (PPPs), to credit facility agreements with environmental clauses, to an array of agreements between a company (or industry sector) and some public constituents (federal or local governments, regulators, indigenous peoples etc.) providing for environmental performance requirements (“environmental contracting”) (VIÑUALES, p. 67).

mesmo em português, sentido mais amplo, sendo utilizado tanto para se referir à responsabilização judicial – ou seja, àquela que pode ter um teor coercitivo – quanto à ideia de “chamar à responsabilização” – o que se aproximaria do conceito de *accountability*<sup>328</sup>.

Pode-se dizer que a definição de *accountability* ainda é alvo de discussão, no entanto, para Morgera (2009b, p. 20, tradução nossa), o termo *accountability* faz referência a um “sistema de controle de poder”, funcionando: “[...] como um meio de fornecer razões substanciais ou uma explicação convincentes sobre suas ações, como um ‘sistema quase-jurídico’ de *answerability* baseado em padrões definidos e implementados internacionalmente”.<sup>329</sup>

Logo, *accountability*, para fins ambientais, expressa a *expectativa* de que sejam movidos esforços por parte de entes privados para que, de acordo com padrões internacionais, seja ensejada a proteção ambiental e, para tanto, que sejam utilizados mecanismos de tomada de decisão transparentes e participativos (MORGERA, 2009b, p. 513). Segundo Viñuales (2012, p. 72), esses *accountability mechanisms* poderiam derivar de projetos e contratos específicos entre as ETNs e outros entes, ou mesmo serem componentes de um sistema mais amplo, ao qual as ETNs podem escolher aderir ou não<sup>330</sup>.

Há casos em que os *accountability mechanisms* pressupõem a criação de agências de monitoramento, encarregadas de realizar o acompanhamento de determinado projeto. É importante ressaltar, no entanto, que tais agências não possuem o poder de iniciar um processo de resolução de conflitos, podendo apenas figurar como suplementação para os processos regulatórios tradicionais (VIÑUALES, 2012, p. 74).

Wilks (2013) identifica quatro grandes áreas ou tipos de *accountability* que se aplicam às grandes corporações. Assim, as ETNs devem algum nível de “prestação de contas”: a) ao mercado (*economic accountability to the market*); b) aos seus investidores (*financial and legal accountability*); c) aos seus empregados (*internal accountability*) e d) à sociedade e aos governos (*external political accountability*).

<sup>328</sup> Ao traduzi-los, é possível que, erroneamente, sejam compreendidos como sinônimos. Isso porque, em português, poderiam ambos ter como tradução “responsabilização”. No entanto, parecem se referir a situações distintas no que tange ao direito ambiental internacional.

<sup>329</sup> No original: “[...] as a means to furnish substantial reasons or convincing explanation of one's actions, as a system of ‘quasi-juridical’ answerability based on standards that are internationally defined and implemented” (MORGERA, 2009b, p. 20).

<sup>330</sup> Dentre os mecanismos de *accountability* que fazem parte de um sistema mais amplo, há também aqueles cuja adesão não é completamente livre, seja porque essa aderência é condição para a concessão de um financiamento, seja porque a escolha ficou para o Estado de origem da ETN (VIÑUALES, 2012).

Primeiramente, as ETNs, ao menos em teoria, comportam-se de acordo com as tendências de mercado. Na teoria, o próprio mercado disciplinaria a atuação das ETNs por meio da concorrência. No entanto, isso não se verifica. O mercado não é um dado natural autorregulador. Ele é artificialmente criado e, em razão de disparidades de poder, da formação de oligopólios etc., não se pode pretender um regulador natural das ETN (WILKS, 2013).

Em segundo lugar, as empresas devem algum nível de *accountability* àqueles que proveem o capital necessário para suas atividades e que exerceriam controle sobre elas, por meio do mercado financeiro (WILKS, 2013). Ainda, as ETNs, ao menos em teoria, devem responder internamente aos seus empregados, os quais dependem do sucesso dela. Em tese, esse tipo de *accountability* seria reforçado pela atuação dos sindicatos. No entanto, conforme observa Wilks (2013, p. 178, tradução nossa), “a prestação de contas interna é limitada pela hierarquia corporativa, a democracia corporativa interna é incomum e o poder da administração é substancial”.<sup>331</sup> Por fim, as ETNs devem algum nível de prestação de contas aos governos e à sociedade. É essa quarta fonte de *accountability* que mais interessa aos propósitos do presente estudo. É nela, por exemplo, que se encontram contidas ideias como a de *Corporate Social Responsibility* (CSR), que será melhor analisada no item 4.3.3.

Uma vez mencionados os principais modos de expressão da *soft law* no que diz respeito às Empresas Transnacionais, passamos agora à descrição de alguns dos principais instrumentos no bojo dos quais se manifestam essas medidas, quais sejam as *OECD Guidelines* e o *UN Global Compact*.

#### **4.3.2 *OECD Guidelines, Global Compact e International Finance Corporation***

Conforme a classificação de Viñuales (2012), as *OECD Guidelines* e o *UN Global Compact* são exemplos de instrumentos que trazem em seu bojo *standards of conduct* de aplicação direta.

Conforme já apontado neste trabalho, os anos 1970 também foram palco do primeiro conjunto de Diretrizes para Empresas Multinacionais elaborado pela OCDE (1976), sobretudo em uma tentativa de fazer face à tentativa de implementação de um instrumento vinculante para ETNs ensejada pelo *Centre on Transnational Corporations* da ONU. Nesse sentido, segundo Morgera (2009a, p. 101, tradução nossa):

A OCDE aprovou suas Diretrizes para Empresas Multinacionais em 1976, como parte da Declaração sobre Investimentos Internacionais e Empresas Multinacionais, que

---

<sup>331</sup> No original: “internal accountability is constrained by corporate hierarchy, internal corporate democracy is unusual and the power of management is substantial” (WILKS, 2013, p. 178).

foram projetadas para melhorar o clima para o investimento internacional e fortalecer as bases de confiança mútua entre empresas e a sociedade em que operam.<sup>332</sup>

Essas diretrizes podem ser entendidas como recomendações de caráter voluntário e não jurídico direcionadas tanto para governos, quanto para empresas transnacionais (tanto empresas sede, quanto filiais) (VIÑUALES, 2012). As *Guidelines* fornecem princípios e *standards* de boas práticas. Estão previstos nas diretrizes 8 princípios básicos, cujos pilares são: a) gestão ambiental sadia; b) transparência ambiental; e c) prevenção *lato sensu* (VIÑUALES, 2012, p. 62). Para realizar sua aplicação/execução, as diretrizes da OECD se servem de um “[...] sofisticado sistema de *accountability*, baseado no estabelecimento de *National Contact Points*, Viñuales (2012, p. 63, tradução nossa).

Morgera (2009a) atribui o sucesso das OECD *Guidelines* à massiva participação do setor privado e das organizações laborais internacionais no seu processo de elaboração.

É interessante ressaltar que as diretrizes da OECD podem ser utilizadas para ilustrar ao menos dois dos três tipos de mecanismos de *soft control* mencionados por Viñuales. Isso porque, por um lado, as diretrizes propriamente ditas podem ser compreendidas como *standards*, enquanto o sistema de implementação dessas diretrizes pode ser considerado um mecanismo de *accountability*.

No entanto, mesmo sendo um instrumento voluntário, as *OECD Guidelines* perderam espaço por volta dos anos 1980, em função da mudança de atitude dos Estados em relação às ETNs, como resultado do aumento da competição ente os Estados para atrair investimento estrangeiro (MORGERA, 2009a).

As *Guidelines* debruçam-se sobre questões como “[...] emprego e relações industriais, direitos humanos, proteção ambiental, divulgação de informações, combate ao suborno, interesses do consumidor, ciência e tecnologia, concorrência e tributação” (MORGERA, 2009a, p. 105, tradução nossa).<sup>333</sup> Ressalta-se que, inicialmente, as *Guidelines* não traziam em seu bojo nenhuma prescrição diretamente relacionada ao meio ambiente, o que mudou apenas em 1991, em decorrência do desastre de *Bhopal*, sendo adicionado um capítulo relativo à proteção ambiental (MORGERA, 2009a).

---

<sup>332</sup> No original: The OECD first approved its Guidelines for Multinational Enterprises in 1976, as part of the Declaration on International Investment and Multinational Enterprises, which was designed to improve the international investment climate and to strengthen the basis for mutual confidence between enterprises and the society in which they operate (MORGERA, 2009a, p. 101)

<sup>333</sup> No original: “[...] employment and industrial relations, human rights, environmental protection, information disclosure, combating bribery, consumer interests, science and technology, competition, and taxation” (MORGERA, 2009a, p. 105).

Embora não possuam caráter vinculante, Morgera (2009a, p. 105, tradução nossa) acredita que as *Guidelines*, em função de serem um documento intergovernamental que ostenta certo consenso, pode contribuir para a formação de

[...] um quadro comum de referência para auxiliar as multinacionais a garantir que suas operações sejam compatíveis com as expectativas dos países anfitriões e para legitimar as sanções sociais executadas por atores não estatais contra empresas irresponsáveis, tais como boicotes e campanhas de conscientização em geral. As Diretrizes também podem ser vistas como uma ferramenta para interpretar o significado e orientar a aplicação de outros instrumentos internacionais e de leis nacionais.<sup>334</sup>

Já o *Global Compact* (ou Pacto Global) foi lançado em 2000 pelo então Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, e contém 10 princípios universais nas Áreas de Direitos Humanos, Trabalho, Meio Ambiente e Anticorrupção (PACTO GLOBAL, 2019). O *Global Compact* não se direciona apenas às ETNs, mas também às organizações empresariais, a entidades do setor público, cidades, instituições acadêmicas, ONGs e organizações laborais (JONGE, 2017). De acordo com Jonge (2017, p. 25, tradução nossa):

Um dos compromissos mais importantes que um participante assume ao ingressar no Pacto Global é enviar anualmente uma Comunicação sobre o Progresso (*Communication on Progress - COP*), utilizando indicadores como as Diretrizes do GRI. No que diz respeito às empresas multinacionais, a COP deve ser colocada no site do Pacto Global da ONU e compartilhada amplamente com as partes interessadas. A falha no envio de uma COP anual resulta em uma alteração no *status* do participante de "Ativo" para "Não Comunicante". Os participantes que não comunicam progresso por dois anos consecutivos são cancelados.<sup>335</sup>

Logo, o objetivo é que as empresas que aderem ao Pacto alinhem suas políticas e atuações a esses 10 princípios e enviem relatórios anuais (*Communication on Progress*) de suas atividades, os quais são publicados no *site* do *Global Compact*.

Atualmente, existem 10.453 mil signatários do Pacto, já tendo sido enviados mais de 77.516 mil relatórios (UN GLOBAL COMPACT, 2019). Cabe ressaltar que as empresas participantes que deixarem de reportar por dois anos são automaticamente desligadas do Pacto (JONGE, 2017).

<sup>334</sup> No original: [...] a common frame of reference [in] assisting MNCs to ensure that their operations are compatible with expectations by host countries and for legitimizing the social sanctions performed by non-State actors against irresponsible companies, such as boycotts, and general advocacy campaigns. The Guidelines can also be seen as a tool for interpreting the meaning and guiding the application of other international instruments and domestic laws (MORGERA, 2009a, p. 105).

<sup>335</sup> No original: One of the most important commitments that a participant makes when joining the Global Compact is to submit annually a Communication on Progress (COP) using reporting indicators such as the GRI Guidelines. So far as TNCs are concerned, the COP must be placed on the UN Global Compact website and shared widely with company stakeholders. Failure to submit an annual COP results in a change in the participant's status from "Active" to "Non-Communicating". Participants who do not communicate progress for two years in a row are delisted (JONGE, 2017, p. 25).

Diferentemente das diretrizes supracitadas, o *Global Compact* não faz apenas recomendações. Nele, as empresas são chamadas à adesão voluntária por meio de uma carta de intenções (VIÑUALES, 2012). A vantagem para a empresa é que ela poderá se declarar publicamente como signatária do documento, o que contribui positivamente para a sua imagem perante a sociedade. No entanto, para além da apresentação de relatórios de atividades pelas ETNS e afins, uma vez que elas não assumem obrigações por meio da carta, não é possível forçá-las a agirem em congruência com o conteúdo do *Global Compact*.

Para Zubizarreta e Ramiro (2016, p. 43, tradução nossa), “O *Global Compact* representa o espírito com o qual a Responsabilidade Social Corporativa surgiu: é um excelente meio de melhorar a imagem e a reputação das corporações”, de modo que esse instrumento não consegue conter a impunidade em que operam as empresas transnacionais nem evidenciar as suas ações, podendo até ajudar a distorcer a real imagem de determinadas multinacionais.<sup>336</sup>

A título de exemplificação da falta de força obrigatória da carta de intenções, tem-se que a empresa Samarco Mineração S.A., em 2002, assinou sua carta de intenções, comprometendo-se voluntariamente a cumprir as diretrizes do *Global Compact*. Paradoxalmente, a Samarco deu causa, respectivamente em 2015 e 2019, aos desastres ambientais de Mariana e Brumadinho – ambos provenientes do rompimento de barragens de rejeitos de minério pertencentes à empresa (FREITAS *et al.*, 2019)<sup>337</sup>.

Ademais, dentro das tentativas de regulamentar, ou ao menos reorientar, a ação das ETNs de modo não vinculante, vale mencionar a *Global Reporting Initiative*, uma organização internacional independente que, através dos seus “*Sustainability Reporting Standards*”, propõe-se a remediar a falta de padrões e parâmetros internacionais para reportar, dentre outros, o impacto ambiental das ETNs (GRI, 2019; JONGE, 2017).

O GRI foi estabelecido em 1998, sendo apresentado oficialmente como uma organização colaboradora do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) em 2002 (JONGE, 2017). Seu objetivo precípua é ajudar “Empresas e governos em todo o mundo a compreenderem e comunicarem seu impacto em questões críticas de sustentabilidade, como mudanças climáticas, direitos humanos, governança e bem-estar social” (GRI, 2019,

---

<sup>336</sup> No original: “the Global Compact represents the spirit with which CSR emerged: it is an excellent means of enhancing corporate brand image and reputation” (ZUBIZARRETA; RAMIRO, 2016, P.43)

<sup>337</sup> Na carta, a empresa aduz o seguinte: “Gostaríamos de confirmar que a Samarco Mineração S.A. apoia os Dez Princípios do Pacto Global, relacionados aos Direitos Humanos, Direitos do Trabalho, Proteção ao Meio Ambiente e ao Combate à Corrupção em todas as suas formas”. Ainda, afirma que “Comprometemo-nos a fazer o Pacto Global e seus Princípios fazem parte da estratégia, cultura e operações diárias de nossa organização” (UN SAMARCO, 2002).

tradução nossa).<sup>338</sup> A ideia é “criar padrões e orientações para promover o desenvolvimento sustentável” e “harmonizar o cenário da sustentabilidade” (GRI, 2019, s.p., tradução nossa).<sup>339</sup>

A relevância do GRI está no fato de ter se tornado cada vez mais um ponto de partida, uma referência, na qual outras iniciativas fixam suas bases, além de ter uma boa aceitabilidade no cenário internacional (JONGE, 2017). Atualmente, 93% das 250 maiores corporações do mundo elaboram relatórios sobre sua “performance ambiental” (GRI, 2019). No entanto, as empresas que aderem à *Global Reporting Initiative* o fazem de modo voluntário, uma vez que não há nenhum mecanismo de monitoramento estabelecido para verificar se essas ETNs estão realizando seus relatórios em concordância com os parâmetros propostos (JONGE, 2017). Também não há um órgão jurisdicional relacionado ao GRI ao qual aqueles que tenham sido prejudicados pelas ações das ETNs possa recorrer.

Além disso, no âmbito das iniciativas internacionais não vinculantes que tentam regulamentar a atuação das ETNs, também cabe fazer referência, conforme já mencionado, à *International Finance Corporation* (IFC), que é uma iniciativa do Banco Mundial. O IFC se define como

[...] a maior instituição de desenvolvimento global focada exclusivamente no setor privado. Ajuda os países em desenvolvimento a alcançar um crescimento sustentável, financiando investimentos, mobilizando capital nos mercados financeiros internacionais e prestando serviços de consultoria a empresas e governos (IFC, 2016, s.p., tradução nossa).<sup>340</sup>

As diretrizes ambientais da IFC são baseadas nos *standards of conduct* expressos nos acordos internacionais em matéria ambiental – havendo dentro do IFC, inclusive, a figura do *Compliance Advisor/Ombudsman* (CAO) (MORGERA, 2009b).

O *Compliance Advisor/Ombudsman* (CAO) pode ser compreendido como um mecanismo de *accountability*. O *Compliance Advisor* é um supervisor independente para o qual qualquer pessoa, grupo de pessoas ou comunidade afetada ou potencialmente afetada pelo projeto financiado pelo IFC pode endereçar reclamações, independentemente da ocorrência ou não de violações dos *standards* específicos do IFC (MORGERA, 2009b, p. 520).

O CAO, após analisar a reclamação, pode formular recomendações para o IFC e, também, mediante autorização do presidente do IFC, para a companhia envolvida. Ou seja, o

<sup>338</sup>No original: “businesses and governments worldwide understand and communicate their impact on critical sustainability issues such as climate change, human rights, governance and social well-being” (GRI, 2019).

<sup>339</sup>No original: “create standards and guidance to advance sustainable development and harmonize the sustainability landscape” (GRI, 2019, s.p.).

<sup>340</sup>No original: [...] the largest global development institution focused exclusively on the private sector. It helps developing countries achieve sustainable growth by financing investment, mobilizing capital in international financial markets, and providing advisory services to businesses and governments. (IFC, 2016, s.p.).

IFC, por meio da figura do CAO constitui exemplo de instrumento não necessariamente judicial pelo qual o investidor estrangeiro pode ser chamado à responsabilidade para que respeitem *standards* ambientais mínimos para a proteção dos bens comuns.

Em que pese a importância de iniciativas como o *UN Global Compact* e as *OECD Guidelines*, no sentido de concorrer para a visibilidade global de diversas questões relacionadas à atuação das ETNs e para o estabelecimento paulatino de padrões que, posteriormente, podem servir de base para a aplicação de instrumentos vinculantes, deve-se mais uma vez sublinhar que a falta de obrigatoriedade compromete fundamentalmente sua eficácia.

### **4.3.3 Corporate Social Responsibility (CSR): o carro-chefe da regulação não vinculante sobre ETNs**

Não há uma definição única e universalmente aceita sobre que o seria *Corporate Social Responsibility*. Para Zubizarreta, Gonzáles e Ramiro (2019, p. 41, tradução nossa) “[...] responsabilidade social corporativa (RSC) nada mais é do que uma *soft law* baseada na voluntariedade, no unilateralismo e na não-exigência legal”.<sup>341</sup>

Em função de sua origem empresarial, Wilks (2013) avalia que a *Corporate Social Responsibility* foi criada *para e pelas* grandes corporações, servindo como a “mão visível” do mercado (WILKS, 2013). Ainda, Segundo Wilks: “Uma interpretação política contundente seria considerar a RSE como ‘privatização da regulamentação’, enquanto uma interpretação administrativa igualmente contundente poderia ser expressa como ‘gerenciamento de reputação’” (WILKS, 2013, p. 198, tradução nossa).<sup>342</sup>

No que diz respeito às origens da CSR, já é possível se falar em *Corporate Social Responsibility* nos anos 1950, no entanto, conforme assinala Wilks (2013), a CSR em sua concepção moderna só ficou evidente a partir dos anos 1980, tendo sido bastante trabalhada nos anos 1990 e amadurecida verdadeiramente apenas nos anos 2000, quando, segundo Wilks (2013), tornou-se ela mesma um ramo industrial (WILKS, 2013, p. 199). Sobre a ascensão da CSR, Wilks (2013, p. 216, tradução nossa) constata que

Começou como uma cortina de fumaça; uma apresentação bastante cínica de boas intenções e gestos filantrópicos projetados para desviar as críticas ao comportamento

<sup>341</sup> No original: “[...] corporate social responsibility (CSR) is nothing more than a soft law based on voluntariness, unilateralism and legal non-exigibility” (GONZÁLES; RAMIRO, 2019, p. 41).

<sup>342</sup> No original: “A blunt political interpretation would be to regard CSR as ‘privatization of regulation’, whilst an equally blunt managerial interpretation could be expressed as ‘reputation management’” (WILKS, 2013, p. 198).

corporativo. Mas o movimento tomou substância; deu origem a organizações, processos, um corpo de especialistas e a uma série de expectativas sociais.<sup>343</sup>

A emergência e ascensão da *Corporate Social Responsibility* se relaciona intimamente com o aumento da influência das grandes corporações, a redução da intervenção dos governos na economia e a diminuição da autoridade pública derivada do avanço da globalização (WILKS, 2013).

O crescimento da CSR foi tanto que, atualmente, é praticamente “obrigatório” que as grandes empresas apresentem seus relatórios de CSR. Nesse sentido, para ilustrar o avanço dessa tendência, Wilks (2013, p. 201) sublinha que, em 2011, por exemplo, dentre as 250 maiores ETNs do mundo, 95% já produziam relatórios de CSR.

Zubizarreta (2016) identifica 3 fases primordiais da evolução da Responsabilidade Social Corporativa: CSR 1.0, CSR 2.0 e, mais recentemente, CSR 3.0. Essas fases da CSR teriam como marcos principais, respectivamente: *O Global Compact* (lançado em 1999), o livro *The Fortune at the Bottom of the Pyramid* (de 2005) e as Diretrizes das Nações Unidas relativas a Empresas e aos Direitos Humanos, de 2011 (ZUBIZARRETA; RAMIRO, 2016).

A primeira fase da CSR, para Zubizarreta (2016), teve como impulso primordial o *marketing*, ou seja, seu objetivo precípua era melhorar a imagem das empresas perante a sociedade, principalmente “depois dos escândalos financeiros, desastres ambientais e disputas trabalhistas nas quais muitas multinacionais estavam imersas” (ZUBIZARRETA; RAMIRO, 2016, p. 36, tradução nossa).<sup>344</sup>

Já em um segundo momento (CSR 2.0), a ideia de Responsabilidade Social Corporativa almejava não apenas melhorar a imagem arranhada das empresas, mas também passou a ser um meio de maximização dos lucros, posto que a adoção da CSR pelas ETNs se provava uma estratégia que as ajudava a “maximizar receita, reduzir custos, gerenciar riscos, criar fidelização de clientes e acessar novos nichos de mercado” (ZUBIZARRETA; RAMIRO, 2016, p. 36, tradução nossa).<sup>345</sup>

Já a terceira fase da CSR iniciou-se, de acordo com Zubizarreta (2016), após a crise financeira de 2008. Nesse terceiro momento, além da melhora da imagem da ETN e da maximização de seus lucros, a CSR tem como objetivo se mostrar como uma alternativa para a

---

<sup>343</sup> No original: It began as a smokescreen; a rather cynical presentation of good intentions and philanthropic gestures designed to divert the criticism of corporate behaviour. But the movement has taken on substance; it has spawned organizations, processes, a body of specialists and a set of societal expectations (WILKS, 2013, p. 216).

<sup>344</sup> No original: “after the financial scandals, environmental disasters and labour disputes in which many multinationals were immersed” (ZUBIZARRETA; RAMIRO, 2016, p. 36).

<sup>345</sup> No original: “to maximise income, reduce costs, manage risks, build customer loyalty and access new market niches” (ZUBIZARRETA; RAMIRO, 2016, p. 36).

falta de instrumentos de regulamentação das atividades das ETNs. A CSR 3.0 pretende, com seu caráter voluntário e de autorregulamentação, preencher o vazio normativo dentro do qual as ETNs operam na esfera internacional (ZUBIZARRETA; RAMIRO, 2016).

São quatro os principais benefícios que influenciam uma ETN a aderir à CSR: a) *aumento dos lucros*; b) *gerenciamento de riscos*; c) *evitar regulamentações externas*; e d) *liderança do CEO* (WILKS, 2013).

Primeiramente, o *aumento dos lucros* é a motivação mais evidente para a implementação da CSR, dado o seu potencial de “agregar valor através da redução de custos, da vantagem competitiva, do aprimoramento da marca e da criação sinérgica de valor, aproveitando os benefícios econômicos do capital social” (WILKS, 2013, p. 201, tradução nossa).<sup>346</sup>

Já o *gerenciamento de riscos* traria benefícios mais evidentes apenas a longo prazo, se relacionando com a “sobrevivência” do negócio e com a confiança do público:

a gestão de riscos preocupa-se com confiança, percepções e reputação populares e seus benefícios são menos tangíveis e de longo prazo. A CSR pode contribuir para a redução de risco, estabelecendo vínculos entre as “partes interessadas internas” (como funcionários e investidores) e com as “partes interessadas externas”, como consumidores, credores, comunidades, fornecedores e ONGs. (WILKS, 2013, p. 202, tradução nossa).<sup>347</sup>

Em terceiro lugar, as ETNs aderem à CSR como uma forma de *se resguardar contra possíveis regulações indesejadas* impostas por entes exteriores (WILKS, 2013). É como se, através da autorregulação, as ETNs dissipassem a ideia de que não são completamente “livres” e de que suas ações não obedecem a nenhum tipo de código moral, e, assim, se fizessem imunes às regulações externas.

Já a quarta motivação advém da própria relevância que a CSR atingiu, a qual “[...] estimula iniciativas de CEOs, que podem ser expressões de engrandecimento egoísta, mas também refletem um imperativo real para que a elite corporativa exerça liderança política” (WILKS, 2013, p. 205, tradução nossa).<sup>348</sup>

---

<sup>346</sup> No original: “add value through cost reduction, competitive advantage, brand enhancement and synergistic value creation harnessing the economic benefits of social capital” (WILKS, 2013, p. 201).

<sup>347</sup> No original: risk management is concerned with trust, popular perceptions and reputation and its benefits are less tangible and longer term. CSR can contribute to reduction of risk by establishing links with internal stakeholders (such as employees and investors) and with external stakeholders such as consumers, creditors, communities, suppliers and NGOs. (WILKS, 2013, p. 202).

<sup>348</sup> No original: “[...] stimulates initiatives by CEOs, which may be expressions of egotistical aggrandisement, but also reflect a real imperative for the corporate elite to exercise political leadership” (WILKS, 2013, p. 205).

Em resumo, tem-se que a CSR apenas será buscada se ela, de fato, puder agregar valor ao negócio, evitar riscos relativos à reputação da empresa e aumentar a autonomia da referida empresa em relação aos governos (WILKS, 2013).

De acordo com Wilks (2013), a mera menção à CSR já é, automaticamente, uma constatação do poder do mercado, posto que é o reconhecimento tácito de que as ETNs seriam mesmo irreguláveis, restando apenas a possibilidade de sua *autorregulação*. Assim, muito embora reconheça o potencial da CSR, Wilks (2013) entende que esse potencial tem sido recalcado em função de quatro falhas principais inerentes à aplicação da CSR e que se inter-relacionam, quais sejam: a) voluntariedade; b) *accountability* limitada/fraca; c) o fato de que, em um ambiente competitivo, o foco principal das ETNs é a sua saúde financeira; e d) falta de legitimidade das ETNs para se autorregularem.

A principal dificuldade da voluntariedade da CSR é que: “Se uma empresa optar por não perseguir objetivos sociais ou ambientais, ou fazê-lo de maneira fraudulenta, não haverá violação de nenhuma regulação, nenhuma sanção além da do mercado” (WILKS, 2013, p. 206, tradução nossa).<sup>349</sup> De acordo com Zubizarreta (2016), a voluntariedade dessas iniciativas de CSR e dos códigos de conduta é um problema, pois, na prática, eles não “[...] comprometem as empresas multinacionais a nada, pois elas decidem livremente o que assinar, o que está envolvido e como (não) cumprir” (ZUBIZARRETA; RAMIRO, 2016, p. 36, tradução nossa).<sup>350</sup>

Em segundo lugar, há a dificuldade da limitação da *accountability*, que se relaciona intrinsecamente com a questão da voluntariedade. Nesse sentido, sustenta Wilks (2013, p. 206, tradução nossa): “Os códigos e relatórios com os quais as empresas se comprometem podem ser autenticados por órgãos como o GRI, auditores corporativos ou ONGs, mas todos são organismos maleáveis, sem poderes de controle ou legitimidade reconhecida”.<sup>351</sup> Sobre a voluntariedade dos Códigos de Conduta e instrumentos semelhantes, Bakan (2006, p. 109-110, tradução nossa) aponta para o estranhamento (para dizer o mínimo) que nos causaria uma potencial regulamentação voluntária *dos indivíduos*, assim como fazem as ETNs:

Ninguém sugeriria a sério que indivíduos regulem a si mesmos, que leis contra assassinato, agressão e roubo sejam desnecessárias porque as pessoas são socialmente responsáveis. No entanto, estranhamente, somos compelidos a acreditar que “pessoas corporativas” [jurídicas] - psicopatas institucionais que não possuem nenhum senso

<sup>349</sup> No original: “If a corporation chooses not to pursue social or environmental goals, or to do so fraudulently, then there is no regulatory breach, no sanction other than that of the market” (WILKS, 2013, p. 206).

<sup>350</sup> No original: “[...] commit multinational firms to nothing, for such firms freely decide what to sign, what is involved and how (not) to comply” (ZUBIZARRETA; RAMIRO, 2016, p. 36).

<sup>351</sup> No original: “the codes and reports that corporations comply with may be authenticated by bodies such as the GRI, by corporate auditors, or by NGOs but these are all malleable bodies without policing powers or recognized legitimacy” (WILKS 2013, p. 206).

de convicção moral e que têm poder e motivação para causar danos e devastação no mundo - devem ficar livres para se governar.<sup>352</sup>

Em terceiro lugar, defende-se que a efetividade da CSR se encontra limitada pela própria natureza das ETNs e do ambiente em que atuam. Assim, se eventualmente o cumprimento da CSR entrar em conflito com a necessidade de aumento de lucros, a CSR será mais do que imediatamente deixada de lado (WILKS, 2013). Nesse sentido, a maximização dos lucros dos acionistas ainda é o objetivo principal de toda empreitada, e deixá-los em segundo plano para contemplar quaisquer objetivos que possam afetar ou gerem aumento constante do lucro chega mesmo a ser *illegal* (BAKAN, 2006). Os *managers* não podem fazer com o dinheiro dos acionistas o que bem entendem, pois, segundo Bakan (2006, p. 109)<sup>353</sup>:

Empresas têm apenas um dever: promover seus próprios interesses e de seus proprietários. Elas não têm capacidade, e seus executivos não têm autoridade, para agir com um genuíno senso de responsabilidade perante a sociedade, para evitar causar danos às pessoas e ao meio ambiente ou para trabalhar para promover o bem público de maneiras não relacionadas aos seus próprios interesses.<sup>354</sup>

Assim, a única situação em que lhes é permitido aderir a padrões/códigos de conduta ou a agir de modo *filantrópico* é se, ao fim e ao cabo dos cálculos, essas ações lhes proporcionarem (geralmente pelo aumento do poder discursivo e da melhora da imagem da empresa perante o público) um aumento efetivo nos lucros (BAKAN, 2006).

A quarta falha talvez seja a mais substancial e, por isso mesmo, a mais complexa. Essa falha deriva do fato de que as ETNs não podem se autorregulamentar, já que elas, ao contrário dos governos democraticamente eleitos, *não têm legitimidade para isso* (WILKS, 2013). E, ainda que fosse legítima, essa autorregulação peca pela incerteza, posto que não há um rol de critérios únicos e bem definidos a partir dos quais as ETNs deviam pautar suas CSRs, de modo que:

---

<sup>352</sup> No original: No one would seriously suggest that individuals should regulate themselves, that laws against murder, assault, and theft are unnecessary because people are socially responsible. Yet oddly, we are asked to believe that corporate persons – institutional psychopaths who lack any sense of moral conviction and who have the power and motivation to cause harm and devastation in the world – should be left free to govern themselves (BAKAN, 2006, p. 109-110)

<sup>353</sup> Não raro, vemos empresas construindo escolas, doando medicamentos (como no caso da Pfizer) e empregando programas de preservação ambiental. Só que essas benesses são meticulosamente calculadas para causarem o máximo de impacto positivo à imagem da empresa partir do menor custo possível (BAKAN, 2006). Elas só ocorrem na medida em que incrementam suficientemente a imagem da empresa ao ponto de significarem aumento nos lucros. Os acionistas não permitem, e nisso a lei lhes sustenta, que *seu* dinheiro tenha qualquer outro fim que não seja gerar mais dinheiro (BAKAN, 2006).

<sup>354</sup> No original: Corporations have only one duty: to promote their own and their owners' interests. They have no capacity, and their executives no authority, to act out of a genuine sense of responsibility to society, to avoid causing harm to people and the environment, or to work to advance the public good in ways that are unrelated to their own self-interest. (BAKAN, 2006 p. 109)

Mesmo que aceitássemos que as empresas sejam verdadeiramente comprometidas com os programas de CSR, e aceitássemos, ainda, que [elas] tivessem recursos excedentes que poderiam empregar adequadamente a esses programas, **como [as empresas] formulariam suas prioridades e projetariam os programas? Ao contrário de um governo, elas não têm um conjunto de princípios ideológicos para definir como melhorar o bem-estar, não têm princípios políticos de justiça, contratos sociais com cidadãos ou critérios de interesse público e, acima de tudo, não têm mandato popular.** Elas não explicaram suas prioridades e seus programas para os potenciais beneficiários, os quais, por conseguinte, não podem julgar sua adequação, nem responsabilizar a corporação se [elas] não se concretizarem [esses programas]. Além disso, que níveis de competência e de julgamento os executivos corporativos trazem para programas sociais e ambientais? (WILKS, 2013, p. 207, grifo nosso, tradução nossa).<sup>355</sup>

Nesse sentido, embora o alcance da influência das ETNs supere o dos Estados, elas não possuem a mesma legitimidade desses entes governamentais, justamente porque não se submetem ao mesmo processo eleitoral e nem mesmo aos mesmos mecanismos de cobrança e responsabilização que, ao menos em tese, recaem sobre os governos, uma vez que: “A tomada de decisão das ETNs raramente é exposta aos mesmos padrões de transparência e escrutínio público que frequentemente se aplicam à tomada de decisões dos governos” (JONGE, 2017, p. 2, tradução nossa).<sup>356</sup>

Essas dificuldades relativas à falta de legitimidade das ETNs para a auto-regulamentação são sublimadas quando avaliamos CSRs de empresas cuja atividade principal, por sua própria natureza, levanta questionamentos morais/éticos/ambientais (tais como mineração, extração de petróleo, agricultura industrial). Assim, quais seriam os critérios, a legitimidade, e o nível de fidelidade que empresas extrativistas teriam em relação à CSR que professam?

Ainda, Wilks (2013) diagnostica um preocupante efeito colateral da expansão da CSR, que diz respeito ao aumento da autoridade das ETNs, mesmo que, conforme supramencionado, a elas falte legitimidade para isso. Nesse sentido, certas ETNs já teriam transcendido o tradicional exercício de poder político através de *lobbying*, por exemplo, para se tornarem elas mesmas *fontes* de regulamentação. É nesse sentido que Wilks (2013, p. 207) conclui: “em suma, o campo da responsabilidade social das empresas, como é atualmente constituído, com

---

<sup>355</sup> No original: Even if we accepted that corporations were sincerely committed to programmes of CSR, and further accepted that they had surplus resources which they could properly commit to these programmes, **how would they formulate their priorities and design the programmes? Unlike a government they have no set of ideological principles to define how to improve wellbeing, they have no political principles of justice, social contracts with citizens, or criteria of public interest and, above all, they have no popular mandate.** They have not explained their priorities and programmes to the potential beneficiaries who can therefore neither judge their suitability, nor hold the corporation to account if they do not materialise. Further, what levels of competence and judgement do corporate executives bring to social and environmental programmes? (WILKS, 2013, p. 207, grifo nosso).

<sup>356</sup> No original: “TNC decision-making is rarely exposed to the same standards of transparency and public scrutiny that often apply to government decision-making” (JONGE, 2017, p. 2).

autorregulação voluntária das empresas voltadas para o valor dos acionistas, sem mandato de interesse público, é insatisfatório”.<sup>357</sup> Bakan (2006) entende que essa autorregulamentação é bastante corrosiva para a democracia

**Há muito pouca democracia em um sistema que conta com as forças do mercado e organizações não-governamentais para promover o comportamento socialmente responsável das corporações [...] As corporações não são instituições democráticas** - seus diretores e gerentes não devem prestar contas a ninguém, exceto aos acionistas que os empregam. A crença de que a benevolência corporativa e a responsabilidade social podem e devem ser alcançadas através das forças do mercado, a ponto de a regulamentação do governo se tornar desnecessária, tem como premissa uma diminuição perigosa da importância da democracia. (BAKAN, 2006, p. 151-152, destaque nosso, tradução nossa).<sup>358</sup>

A conclusão de Wilks (2013) a respeito da CSR – da qual corroboramos – é que o potencial danoso dessa tendência – assim como dos demais instrumentos voluntários de regulamentação das ETNs – ultrapassa seus benefícios. De acordo com o autor:

[...] a responsabilidade social corporativa é um beco sem saída. Na melhor das hipóteses, é um equívoco honesto, na pior das hipóteses, uma fraude para as partes interessadas e para o público. [...] **a CSR pode realmente fazer mais mal do que bem, engajando as energias e o entusiasmo de funcionários comprometidos e impedindo processos mais eficazes de prestação de contas.** (WILKS, 2013, p. 254, destaque nosso, tradução nossa).<sup>359</sup>

Dentre muitos outros casos aos quais poderíamos nos remeter, escolhemos expor sucintamente o caso da empresa ENEL, pois ele ilustra de forma bastante clara como o discurso das ETNs difere de sua prática e como é limitada a eficácia das iniciativas embasadas na *voluntariedade* (tais como códigos de conduta, *soft law*, CSR etc.), nesse caso em específico, do *Global Compact*, em assegurar condutas ambiental e socialmente corretas.

A ENEL é uma transnacional italiana do setor de produção de energia que investiu na construção de uma hidrelétrica de grande porte no Rio Magdalena, o maior da Colômbia. A hidroelétrica de El Quimbo entrou em operação no ano de 2015 (ENEL, 2019) e alcança territórios de 6 cidades colombianas (Gigante, Garzon, Altamira, El Agrado, Paicol e Tesalia)

<sup>357</sup> No original: “in short, the field of CSR, as currently constituted, with voluntary self-regulation by shareholder value-driven corporations, without a public interest mandate, is unsatisfactory” (WILKS, 2013, p. 207).

<sup>358</sup> No original: **There is little democracy in a system that relies on market forces and nongovernmental organizations to promote socially responsible behavior from corporations [...] Corporations are not democratic institutions** – their directors and managers owe no accountability to anyone but the shareholders that employ them. The belief that corporate benevolence and social responsibility can and should be achieved through market forces, to the point where government regulation becomes unnecessary, is premised on a dangerous diminishment of the importance of democracy. (BAKAN, 2006, p. 151-152, destaque nosso).

<sup>359</sup> No original: [...] corporate social responsibility is a dead-end. At best it is an honest misconception, at worst a fraud, on stakeholders and the public. [...] **CSR may actually do more harm than good by engaging the energies and enthusiasm of committed employees and preempting more effective processes of accountability.** (WILKS, 2013, p. 254, destaque nosso).

(ENEL, 2015), e, segundo Shultz (2019, p. 04, tradução nossa), o projeto “acabará por dizimar quilômetros de terras férteis densamente cultivadas por pequenos agricultores”.<sup>360</sup>

Assim como é de praxe em casos semelhantes, antes de se estabelecer na Colômbia, a ENEL exaltava os potenciais benefícios de seu empreendimento para as populações locais. Segundo a empresa (ENEL, 2019, s.p.), “os principais benefícios da usina hidrelétrica El Quimbo para o país são garantir o suprimento de energia, aumentar a segurança e a estabilidade energética do sistema elétrico colombiano e contribuir significativamente para a auto-suficiência energética da nação” - muito embora a própria ENEL admita que a hidrelétrica supre apenas 4% da demanda energética da Colômbia (ENEL, 2019).<sup>361</sup>

Seguindo a lógica de Acumulação por Espoliação descrita no primeiro capítulo desta pesquisa, o projeto teve um grande impacto para as populações locais, principalmente para os pequenos produtores rurais, que foram expropriados e tiveram suas terras inundadas para fins da instalação de El Quimbo (SHULTZ, 2019). Assim:

A pesar de encontrarse en una zona de riesgo sísmico y volcánico alto, su construcción se llevó a cabo e implicó la inundación de 8.586 Has; con lo cual se sumergieron importantes relictos de ecosistemas naturales, áreas de interés arqueológico, así como numerosas fincas destinadas a la producción agropecuaria, afectando -a su vez- los derechos de las comunidades locales a decidir sobre sus Territorios y a proteger sus modos de vida. (OCA, 2019).

Em estudo de 2016, o *Instituto des Estudios Ambientales* (IDEA) e o *Observatório de Conflictos Ambientales* (OCA), da Universidade Nacional da Colômbia, elencaram algumas das consequências nocivas do empreendimento:

Em efecto, la inundacion de **8.586 Has** para el llenado de la represa El Quimbo, implicó la desaparición de cultivos permanentes y transitorios en 6 municipios del Huila ubicados, a su vez, en la cuenta alta del Río Magdalena, la principal arteria fluvial del país; todo lo cual ocasionó el desplazamiento forzado de **427 familias**, la perdida de alrededor de 1.500 puestos de trabajo, la afectación de la producción y comercialización agropecuaria por más de **\$30.000 millones de pesos anuales** en 750 predios, la destrucción de cadenas productivas, la deforestación y destrucción de ecosistemas estratégicos, así como del patrimonio cultural; la inutilización de vías primarias, secundarias y terciarias, puentes vehiculares y vías peatonales, entre otros impactos negativos. (OCA; IDEA, 2016, p. 10).

Embora o quadro ao qual a ENEL deu causa com seu empreendimento na Colômbia seja bastante complicado, essa empresa é signatária do Pacto Global (*Global Compact*) da ONU desde março 2014 e se compromete com seus 10 princípios, sendo considerada uma empresa “ativa”, e ostentando, inclusive, o *status* de empresa e em “nível avançado”, ou seja, *status* este

<sup>360</sup> No original: “will ultimately decimate square kilometers of fertile farmland densely settled by small farmers”. (SHULTZ, 2019, p. 04).

<sup>361</sup> No original: “the main benefits of El Quimbo Hydroelectric Power Plant for the country are to guarantee the reliability of the energy supply, increase the energy security and stability of the Colombian electricity system and contribute significantly to the Nation's energy self-sufficiency” (ENEL, 2019, s.p.).

que serve para designar a empresa que colabora com o envio de relatórios anuais e detalhados relativos, dentre outras questões, à sustentabilidade e aos direitos humanos (GLOBAL COMPACT, 2019).

Em seu relatório de sustentabilidade de 2015, apresentado ao *Global Compact*, a ENEL faz referência à hidrelétrica de El Quimbo, alegando possuir um plano ambiental e social em favor da população local, tendo construído novas casas para 188 famílias deslocadas e comprado a terra de outras 231 famílias que optaram pela venda (ENEL, 2015). Em relação a essas famílias, a ENEL afirma ter realizado um estudo que confirmou que 90% das famílias deslocadas “estão em residências com alto nível de acesso a serviços públicos de qualidade” (ENEL, 2015, p. 68, tradução nossa).<sup>362</sup> A ENEL também alega ter posto em prática programas ambientais para gerenciar a fauna e a flora locais, evitar impactos aos habitantes, preservar a biodiversidade local, além de ter oferecido atividades culturais e cursos para a população (ENEL, 2015).

Esse quadro elaborado pela ENEL em seus relatórios anuais de sustentabilidade contrasta com a descrição que faz Miller Armín Dussán Calderón, professor universitário e líder da Asoquimbo (*Asociación de afectados por el proyecto hidreléctrico El Quimbo*). Segundo Calderón, “[ENEL] invadiu nossos territórios e agora eles estão destruindo nossos ecossistemas estratégicos, nossa segurança alimentar, expulsando comunidades de seus próprios territórios”.<sup>363</sup>

É possível verificar que, em que pesem os impactos socioambientais inquestionáveis da implementação de El Quimbo pela ENEL, a empresa sustenta um firme discurso de proteção ambiental e de benefícios direcionados à população. É uma empresa signatária do *Global Compact* e que cumpre com todos os requisitos necessários para ostentar o *status* de avançada. A ENEL não só colabora com o *Global Compact*, mas tem um alto grau de *accountability*, visto que seus relatórios são extensos e detalhados, e seu conteúdo suscita a impressão de que se trata de documentos elaborados, não por uma empresa, mas por uma organização filantrópica ou por uma ONG, tamanhos e numerosos são os benefícios e iniciativas social e ambientalmente benéficos para a região e para a população levados a cabo pela ENEL.

---

<sup>362</sup> No original: “are in homes with a high level of access to quality public services” (ENEL, 2015, p. 68).

<sup>363</sup> No original: “[ENEL] has invaded our territories and they are now destroying our strategic ecosystems, our food security, kicking communities out of their own territories”.

Já o caso da Bechtel, em Cochabamba, oferece uma visão bastante clara da arquitetura da impunidade sob a qual atuam as ETNs no processo de pilhagem dos Comuns Ambientais. O referido caso ilustra exatamente como um Empresa Transnacional, por intermédio de uma instituição financeira internacional (o Banco Mundial), expandiu suas atividades para o sul global, apropriando-se de um Comum Ambiental em benefício do interesse privado e em prejuízo das comunidades locais. Nesse caso, a estrutura erigida pelo Direito Internacional, além de estimular a expansão das atividades da Bechtel e a privatização de um comum ambiental, ainda foi utilizada para beneficiar a ETN, em prejuízo da Bolívia.

No segundo capítulo deste estudo, sugerimos que o Banco Mundial (assim como outras agências financeiras internacionais) propiciou os *enclosures* de diversos comuns naturais através dos seus programas de ajuda estrutural. Aqui, arguiremos que a privatização do sistema de água de Cochabamba é um exemplo desse processo. Isso porque, em 1997, o Banco Mundial impôs a privatização do sistema de fornecimento de água de Cochabamba como condição para a concessão de ajuda financeira ao governo boliviano (SHULTZ, 2019). Essa ajuda era necessária, pois, à época, Cochabamba contava com um sistema de fornecimento de água decadente, que não conseguiu satisfazer completamente as necessidades dos camponeses que viviam no interior do país (BAKAN, 2006).

Assim, em 2000, a empresa californiana Bechtel assumiu o controle do fornecimento de água em Cochabamba, sob as promessas de que o investimento estrangeiro somado à *expertise* da empresa e ao gerenciamento correto de todo o processo expandiria o fornecimento de água e beneficiaria a população (SHULTZ, 2019). Esse discurso benevolente caracteriza a primeira estratégia das ETNs ao se instalarem em solo novo.

Mas a realidade foi diferente. Após a privatização do sistema de fornecimento de água de Cochabamba, agora gerido pela Bechtel, o preço da água disparou, o que praticamente impossibilitou o acesso das famílias pobres à água: Aguas del Tunari, subsidiária da Bechtel em Cochabamba: “elevou as taxas até três vezes mais do que eram e começou a cobrar dos camponeses a água que extraíam de seus próprios poços” (BAKAN, 2006, p. 164, grifo nosso, tradução nossa).<sup>364</sup>

Chomsky (2000, s.p., tradução nossa) sustenta que, embora o sistema público de fornecimento de água fosse deficitário, ainda era preferível à situação que se instalou após sua privatização:

---

<sup>364</sup> No original: “raised rates, to up to three times what they had been, and **began charging peasants for water they drew from their own wells**” (BAKAN, 2006, p. 164).

A Bolívia não é muito democrática, mas há algum nível de participação popular influenciando o que acontece, ainda que minimamente. Nesse contexto, as pessoas pobres possuíam água. Se você der [o controle do sistema de fornecimento de água] à Bechtel, eles fazem exatamente o que o Banco Mundial manda a Bolívia fazer e o que eles mesmos fazem automaticamente - eles cobram taxas de usuário.<sup>365</sup>

Para cumprir com suas obrigações contratuais com a empresa, o governo da Bolívia chegou a promulgar leis que proibiam as pessoas de coletar água das lagoas, dos rios e até mesmo de água das chuvas (BAKAN, 2006). Se soma a isso o fato de que “a empresa confiscou os sistemas alternativos de água das pessoas, sem compensação, e os colocou sob seu controle” (BAKAN, 2006, p. 165, tradução nossa).<sup>366</sup>

Todas essas ações eram justificadas pela necessidade de atingir os níveis de lucros acertados contratualmente entre o governo da Bolívia e a Bechtel (BAKAN, 2006). A crise hídrica ocasionada por essas medidas levou a manifestações populares contra a presença da Bechtel, havendo greves gerais, bloqueio de estradas e confrontos policiais, resultando na morte de um adolescente de 17 anos (SHULTZ, 2019). Após ter suas atividades impossibilitadas pela revolta popular e ser obrigada a sair do país, a empresa recorreu à arbitragem internacional alegando ter sido lesada em suas expectativas de lucro e pedindo ressarcimento no valor de \$ 50.000.000,00 (SHULTZ, 2019).

Por um lado, de modo mais genérico, tem-se que a expansão do neoliberalismo e a adoção de tratados sobre a liberalização do comércio engendrados no âmbito do Direito Internacional propiciaram as condições para que uma empresa como a Bechtel se instalasse em solo boliviano e, mais, para que essa iniciativa lhe fosse monetariamente interessante. De outro lado, de modo mais direto, o Banco Mundial concorreu explicitamente para a instalação da empresa, ao condicionar a ajuda financeira de que a Bolívia necessitava à privatização do sistema público de fornecimento de água de Cochabamba. Ainda, o Direito Internacional tenha falhado em regular diretamente a atuação da Bechtel, ante a inexistência de regulamentação vinculante para este fim no âmbito internacional, a qual, se acaso existisse, poderia ter evitado a atuação nociva da empresa. Por fim, o Direito Internacional, por meio da arbitragem internacional como meio de resolução de controvérsias investidor-Estado, premiou a empresa

---

<sup>365</sup> No original: Bolivia is not much of a democracy, but there is some kind of role for the public in influencing what happens, some minimal kind. So poor people had water. If you give it to Bechtel they do exactly what the World Bank tells Bolivia to do and what they themselves do automatically – they charge user fees. (CHOMSKY, 2006, s.p.)

<sup>366</sup> No original: “the company confiscated people’s alternative water systems, without compensation, and placed them under its control” (BAKAN, 2006, p. 165).

pela sua atuação nociva, obrigando o governo Boliviano a ressarcir-lhe pelas expectativas frustradas de lucro.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na busca de descrever como a falta de regulamentação internacional sobre as Empresas Transnacionais constitui um fator de expansão da pilhagem dos Comuns Ambientais – nosso objetivo principal, procuramos, inicialmente, realizar um breve apanhado teórico sobre os *Commons*, no bojo do qual procuramos elucidar as diferenças, por vezes sutis, entre *Commons*, *Global Commons*, *Common Heritage of Mankind*, *Common Concern of Mankind*, *Bens Públicos Globais e Bem Comum da Humanidade*.

Ao analisarmos as diversas concepções correlatas à noção de *commons*, foi possível traçar um panorama conceitual que nos permitiu identificar as vantagens e limitações de cada umas dessas concepções, até que pudéssemos concluir pelo conceito de Comuns Ambientais.

Assim, a concepção de *commons* utilizada por esta pesquisa levou em consideração que as pilhagens da natureza levada a cabo pelas grandes empresas transnacionais, notadamente pelas ETNs extrativistas (mineração, extração de petróleo e afins), afetam os mais variados *commons*, dentro das mais variadas delimitações conceituais. De modo que, não raro, em consequência da mesma ação danosa, são afetados, concomitantemente, os *Global Commons*, os recursos naturais delimitados por fronteiras territoriais (públicos ou privados) e, ainda, as terras comunais (os *commons* enquanto instituição de gestão coletiva).

Entendemos que as atividades das ETNs podem afetar os recursos naturais *externos às fronteiras estatais*, os *recursos naturais internos às fronteiras estatais*, bem como os diversos *recursos naturais geridos em comum* por uma determinada comunidade. Assim, as ETNs ameaçam a existência dos *commons* em todas as suas dimensões, seja pela via do *dano ambiental direto*, seja pelo cercamento desses *commons*. Não raro, pelas duas vias concomitantemente.

Portanto, não poderíamos ter nos atido ao conceito de *Global Commons*, por exemplo, sob pena de excluir todos os outros *commons* que não estão abarcados nessa concepção, mas que também são alvos de danos e de cercamentos por parte da atividade de determinadas ETNs. Também não poderíamos ter nos fidelizado estritamente ao conceito institucional de *commons* (cunhado por autores como Ostrom), pois ficaríamos adstritos apenas aos danos e cercamentos levados a cabo em detrimento de uma certa parcela da natureza. Ou seja, não poderíamos alcançar, nesta pesquisa, os danos e *enclosures* de comuns ambientais grandes demais para serem geridos pela lógica institucional dos *commons* (ou seja, um *common* sem *commoning* e sem *commoners*).

Portanto, fez-se necessária uma concepção de comuns ambientais que perpassasse todas aquelas anteriormente mencionadas. Assim os Comuns Ambientais, para fins deste trabalho, designaram tanto um *recurso natural per se* quanto o *conjunto*: recurso natural + comunidade + normas e protocolos autoimpostos dessa comunidade, já que o nosso intuito era o de alcançar tanto os danos e a pilhagem que recaem sobre os primeiros (recursos naturais sozinhos), quanto os danos e a pilhagem que recaem sobre os últimos (recursos naturais) dentro de um arranjo comunal.

Ainda na seção inicial desta pesquisa, (e uma vez já delimitada nossa concepção de comuns ambientais), partimos para o apanhado histórico-teórico sobre a *pilhagem* desses comuns, desde os cercamentos das terras comunais medievais no período pré-capitalista, até chegarmos aos *enclosures* contemporâneos. Na ocasião, utilizamo-nos das concepções de Acumulação Primitiva (de Marx) e de Acumulação por Espoliação (desenvolvida por Harvey com base em Luxemburgo), a fim de melhor compreender o fenômeno.

Resumidamente, os *enclosures*, ou cercamentos, foram entendidos, para fins desta pesquisa, como a) os processos de *privatização e comodificação de recursos que pertencem a uma comunidade ou a todos* e b) *o dismantelamento de uma cultura baseada no commoning, para a implementação de uma lógica/produção de mercado* (produção com o fim de acumulação de capital e com o estabelecimento de relações hierárquicas e de consumo) (BOLLIER, 2014).

A partir da análise dessas concepções e do processo histórico de pilhagem dos comuns ambientais, pudemos concluir que as bases do que hoje entendemos por capitalismo, por colonialismo, por divisão internacional da produção e por extrativismo guardam uma íntima relação. Verificamos que o capitalismo apenas pôde florescer a partir da acumulação primitiva de capital, com os *enclosures* medievais e com a extração ostensiva de matérias-primas das colônias europeias, tendo este último processo culminando na divisão internacional da produção, remanescente até os dias atuais. E mais, essa divisão se perpetua no tempo, porque a acumulação primitiva, conforme argumentamos, não foi um processo pontual. O capitalismo necessita da manutenção das relações hierárquicas, tanto externamente, quanto internamente, para garantir o avanço dessa acumulação, da qual não pode prescindir.

Assim, cremos ter evidenciado que os *enclosures não* foram um fenômeno do passado. Governos, empresas, investidores e instituições internacionais protagonizam os *enclosures* contemporâneos, ao se apropriarem de milhares de acres de terras dos quais povos tradicionais vêm se utilizando há anos.

O desenvolvimento do capital nunca deixou de ameaçar a existência dos comuns ambientais. Variam os atores principais e o momento histórico, mas o capital, principalmente após momentos de crise (como na sequência das crises de 1973 e de 2008), promove, com vias à sua manutenção e expansão, repetidos processos de *enclosures*.

No âmbito do neoliberalismo, doutrina político-econômica vigente, leva-se a cabo um tipo de acumulação por espoliação/desposseção bastante amplo, reunindo práticas novas e velhas das mais diversas. Nesse sentido, a espoliação apontada por Harvey engloba desde as clássicas desapropriações de terra – com anuência ou não da lei – até aquelas levadas a cabo no bojo do sistema financeiro. Os modos de acumulação por espoliação, inclusive dos comuns naturais, variam dos mais brutais aos mais sofisticados, como é o caso da criação de crises financeiras pensadas de antemão pelo sistema financeiro.

Nos cercamentos contemporâneos, todo o ambiente humano é afetado, já que essas práticas englobam desde a espoliação dos comuns naturais até as políticas de austeridades, passando pela supressão de direitos sociais, pela privatização de espaços públicos e pela atomização e individualização extrema da subjetividade humana, tendo essa última como consequência a perda do senso de coletividade e o enfraquecimento dos laços sociais (a partir dos quais poderia se originar a resistência a esse processo).

Identificamos, ainda, o *Global Land Grabbing* como sendo uma das expressões materiais mais visíveis dos *enclosures* contemporâneos. O processo, incentivado por entes como o FMI e o Banco Mundial, ganhou força após a crise de 2008 e se trata da aquisição de imensas quantidades de terras (que antes eram utilizadas por pequenos produtores), sendo 70% delas na África, com vias a implementação de agricultura industrial de larga escala, ou mesmo à mera especulação financeira, tudo isso sob a alegação de trazer benefícios para a população local, que, na prática, após a regularização jurídica dessas terras, perde o acesso a elas.

O *Global Land Grabbing*, é, na verdade, o cercamento de áreas que até então escapavam à lógica do capital, transformando-as em títulos de crédito negociáveis por meio da acumulação por espoliação, com vias a injetar mais capital no sistema econômico. Além de não contribuir para a superação da pobreza e das desigualdades sociais (muito pelo contrário, as agrava), a introdução em larga escala da agricultura industrial em substituição à agricultura familiar é um processo que leva à degradação ambiental massiva, à perda da biodiversidade, à perda da biodiversidade e ao agravamento do aquecimento global.

Também constatamos que *Global Land Grabbing* tem sua *faceta verde*: o *Green Grabbing*, que é consequência direta de medidas que seguem a lógica da economia verde, ou

seja, que fazem crer que o crescimento econômico e a proteção ambiental são objetivos perfeitamente conciliáveis. No *Green Grabbing*, sob a justificativa da proteção ambiental, o capitalismo subverte esse processo de proteção, abarcando-o nos limites do mercado e capitalizando-o – por meio do chamado “capital natural”. Ou seja, a necessidade de proteção dos comuns ambientais passa a ser mais um combustível da máquina neoliberal que avança sobre tudo e todos que ainda existiam sob uma outra lógica que não a sua.

Portanto, buscamos demonstrar que, no contexto neoliberal, a Acumulação por Despossessão/Espoliação é condição essencial para a manutenção do paradigma econômico vigente. Mais especificamente em relação aos comuns ambientais, o objetivo último das políticas neoliberais é, ainda que sob a justificativa de proteção, o cercamento de áreas que até então escapavam à lógica do capital, transformando-as em títulos de crédito negociáveis e, por meio da acumulação por espoliação, injetando mais capital no sistema. Assim, esses processos de Acumulação por Despossessão possuem uma faceta duplamente nociva: de uma só vez destroem *arranjos comunais de gestão* da terra, separando comunidades tradicionais de seus meios de produção, e privatizam os *comuns ambientais* para fins econômicos pouco ou nada sustentáveis (como para a produção em larga escala de *commodities*).

Concluimos, que, embora os *enclosures* contemporâneos sejam evidentemente mais abrangentes, imiscuindo-se por nuances diversas do mundo material e da subjetividade humana, em essência, eles remetem aos cercamentos medievais, posto que ambos têm como fim precípua a *acumulação de capital*.

Posteriormente, na segunda seção deste estudo, procuramos descrever a atuação das grandes Empresas Transnacionais a nível global, delineando o papel que exercem no processo de destruição dos Comuns Ambientais. Para tanto, buscamos traçar o caminho que as ETNs percorreram ao longo da história, sublinhando os fatores primordiais para a transnacionalização de suas atividades e destacando alguns de seus principais *modus operandi* das.

Assim, concluimos pelo papel decisivo do direito na conjuntura esboçada, uma vez que foi a partir dele que foram concebidas figuras jurídicas como a *responsabilidade limitada*, a *sociedade anônima* e a *personalidade jurídica*, as quais, por seu turno, foram fundamentais para que as ETNs se livrassem dos grilhões estatais e expandissem suas atividades massivamente ao redor do globo. Também identificamos que a história da evolução e da expansão das ETNs confunde-se com a história da consolidação do papel periférico da América Latina no sistema-mundo

Ainda, após breve revisão teórica sobre o conceito de ETN, identificamos algumas de suas características essenciais na atualidade, as quais definem sua atuação na esfera internacional. Em síntese, apontamos que as ETNs são empresas que:

- a) atuam em um ou mais países além do seu país sede, a partir de uma cadeia global de *produção* e por meio do investimento estrangeiro direto;
- b) possuem um núcleo decisório;
- c) estabelecem relações de hierarquia em diferentes níveis com suas empresas subsidiárias, geralmente na medida de seu *poder de voto*;
- d) têm como objetivo a maximização dos lucros dos acionistas (*shareholders*);
- e) pautam sua atuação e planejamento tendo em vista a conjuntura macroeconômica global;
- f) atuam *transnacionalmente* e em rede;
- g) possuem *shareholders* e *managers* (diretores) com papéis diferentes no âmbito da empresa, considerando que as ETNs são *atores* da conjuntura global para as Relações Internacionais e não possuem oficialmente personalidade jurídica internacional no âmbito do Direito Internacional.

Partimos, então, para a exposição dos principais *modus operandi* danosos dessas empresas e identificamos ao menos 3 padrões de atuação basilares: o deslocamento da produção para os países da periferia global, os impactos aos Comuns Ambientais e o exercício de poder político.

A partir disso, identificamos que o deslocamento de etapas ou de toda a produção para países periféricos é apenas uma expressão contemporânea da divisão internacional do trabalho há muito existente no Sistema-Mundo. Nessa conjuntura, as ETNs que conseguem guardar certo distanciamento (não só geográfico, como jurídico) das *externalidades negativas* de seus processos produtivos (JONGE, 2017).

Em seguida, nos dedicamos aos desdobramentos dessas externalidades negativas, ou seja, aos impactos ambientais que decorrem da socialização dessas externalidades, mais especificamente das indústrias petroquímica e mineradora, posto que a supressão das externalidades é particularmente observável nessas indústrias extrativistas. Apontamos, também, que os impactos dessas indústrias geralmente se manifestam de dois modos: *rotineiramente*, em razão das atividades cotidianas a ela inerentes, ou em razão “*acidentes*”. Concluimos, ainda, que esses *acidentes* não são, *em essência*, provenientes exclusivamente de

erros humanos eventuais, mas de uma complexa cadeia decisória cujo objetivo último, a despeito dos riscos, é a maximização dos lucros às expensas dos Comuns Ambientais.

Ademais, evidenciamos que, na atualidade, mais do que nunca, o deslocamento de toda ou de parte da produção global para países periféricos é um fenômeno indissociável das supramencionadas externalidades negativas. Inclusive, é precisamente com o objetivo de socializar custos sociais e ambientais que as grandes ETNs procedem à transferência de sua produção para Estados em que seja mais fácil realizar esse processo.

Em seguida, descrevemos as motivações e os meios de exercício de poder político por parte das ETNs, sublinhando suas dimensões estrutural, instrumental e discursiva. Não obstante, identificamos que as ETNs não são apenas detentoras de influência política (por meio dos poderes estrutural, instrumental e discursivo), mas, também, em determinadas situações, são elas mesmas “legisladoras” diretas, já que possuem o poder de celebrar contratos internacionais de investimento com Estados. Também apontamos que há uma incompatibilidade intrínseca entre o nível de poder político das ETNs e a democracia, e que, por vezes, as ETNs atacam os sistemas democráticos diretamente, como nos casos em que concorreram para – e também se beneficiaram de – golpes de Estado, principalmente na América Latina.

Finalmente, no último capítulo deste estudo, nos debruçamos sobre os elementos que compõem a Arquitetura da Impunidade, sob a qual operam as ETNs e com o aval do qual avançam sobre os Comuns Ambientais. Conforme apontamos ao longo do trabalho, a arquitetura da Impunidade (termo cunhado pelo *Permanent People's Tribunal*) que recai sobre as ETNs tem pelo menos três pilares fundamentais (que se inter-relacionam e se retroalimentam): a) a falta e/ou inefetividade das legislações nacionais sobre as ETNs e a inexistência de regulamentações internacionais vinculantes sobre essas empresas ( que abordamos no tópico 4.1); b) a assimetria de poder que rege os BITs (e ao mesmo tempo decorre deles) e as Arbitragens Internacionais (que abordamos no tópico 4.2) e, por fim, c) a fragilidade da *soft law* e da autorregulação das ETNs a nível internacional (que abordamos no tópico 4.3).

Iniciamos pela enumeração das limitações do controle a nível nacional sobre as ETNs, tais como a disparidade de poder entre as grandes ETNs e os países periféricos e a necessidade de atração de investimento estrangeiro. Uma vez instaladas as ETNs, o controle por parte do *host state* encontra fragilidades decorrentes da própria estrutura das ETNs, tais como o *corporate veil*, a separação entre quadro de diretores (quem gere a empresa) e os acionistas (quem injeta capital na empresa), e também fragilidades decorrentes das obrigações assumidas quando da celebração de tratados de investimento estrangeiro. Também mencionamos as

vantagens e dificuldades mais genéricas relativas às possibilidades de aplicação extraterritorial da norma do *home state* e do exercício do *forum shopping*, concluindo que, ainda que esses recursos sejam utilizados, suas dificuldades (pleito custoso e demorado, utilização do *forum non conveniens* etc.) se sobrepõem às eventuais vantagens (melhor reparação para as vítimas), o que reafirma o alcance limitado nas normas nacionais.

Também apontamos o papel que desempenham os BITs, enquanto sustentáculos da Arquitetura da Impunidade. Seja por suas cláusulas, que visam conceder o máximo de proteção possível para o investimento estrangeiro, ou pelo estabelecimento da arbitragem internacional como método de resolução de controvérsias investidor-Estado, os BITs constituem, segundo Morgera, elemento primordial para o alargamento da proteção devotada ao investimento estrangeiro em detrimento do Estado receptor e dos *commons* ambientais (MORGERA, 2009a).

Em seguida, descrevemos a fragilidade dos instrumentos de *soft law* (que podem ser classificados em *standards*, *accountability mechanisms* e *contractual approaches*), bem como a insuficiência dos códigos de conduta voluntários no âmbito da *Corporate Social Responsibility*. Ressaltamos que, embora essas classificações ensejem a delimitação de diferenças entre esses mecanismos, em última instância, todos eles se alicerçam na voluntariedade e na impossibilidade de *enforcement*.

Dentre as diversas dificuldades inerentes à regulação voluntária, ou mesmo à “autorregulação” das empresas é que esse fenômeno – e isso é precisamente o que as ETNs buscam com os códigos de conduta/responsabilidade social do tipo 3.0, que mencionamos no item 4.3.3 – passa a falsa ideia de que essas empresas já têm suas condutas regulamentadas e de que é desnecessário, ou mesmo redundante (para não dizer antiquado), buscar uma regulamentação de caráter vinculante na esfera internacional que alcance as grandes ETNs.

Assim, a necessidade de maximização dos lucros, a voluntariedade e falsa sensação de controle são alguns dos principais problemas da Responsabilidade Social Corporativa. Destaca-se que a única situação em que lhes é permitido aos *managers* aderirem a padrões/códigos de conduta voluntários ou a *agir* de modo *filantrópico/ético* é se, ao fim e ao cabo dos cálculos, essas ações lhes proporcionarem (geralmente pelo aumento do poder discursivo e da melhora da imagem da empresa perante o público) um aumento efetivo nos lucros.

Ao fim e ao cabo da pesquisa, destacamos algumas reflexões fundamentais. Inicialmente, cabe mencionar que, ao longo do estudo, tornou-se evidente que as instituições e agências internacionais não apenas se abstêm de promover uma regulamentação mais eficaz e vinculante sobre as empresas transnacionais, como também concorrem deliberadamente para,

em conjunto com o setor privado, levar a cabo diversas iniciativas que impactam negativamente os Comuns Ambientais. O Banco Mundial, o FMI, a OMC, dentre outros, impulsionaram (e impuseram) o avanço das diretrizes neoliberais e continuam a fazê-lo.

Conforme expusemos ainda no primeiro capítulo desta pesquisa, posteriormente a cada crise de sobreacumulação do capital, surge uma nova onda de incentivos à espoliação dos comuns ambientais. Esses incentivos – em grande medida originários do Banco Mundial – têm aberto caminho para empreendimentos extrativistas e de alto impacto socioambiental expandirem-se livremente, sem a intrusão de amarras jurídicas que fizessem jus à dimensão desses entes.

Por conseguinte, assim pavimentou-se o caminho para a expansão internacional exponencial e desregulada das ETNs. Por uma via, a partir de meados dos anos 1980, a liberalização total do comércio e a expansão voraz das diretrizes neoliberais e da privatização de tudo quanto pudesse ser privatizado; pela outra, a completa falta de regulação internacional.

Na esfera internacional, o livre mercado é supremo. Se não existe regulamentação internacional vinculante sobre as ETNs, é porque isso, por óbvio, interfere no livre mercado (MADELEY, 2009a). Isso porque o paradigma neoliberal avançou e ofuscou a necessidade de regulamentação das ETNs. Esse novo paradigma global, em todos os seus componentes – econômico, cultural, político etc. – fez parecer antiquada e até mesmo desnecessária a regulamentação dessas ETNs na esfera internacional.

Conforme arguimos no primeiro capítulo desta pesquisa, o neoliberalismo tem como pressuposto de existência o avanço sobre tudo aquilo que ainda não foi abarcado pelo capital (HARVEY, 2014). Nesse processo, os Comuns Ambientais são destruídos e/ou incorporados à lógica neoliberal (DARDOT; LAVAL, 2017). Sem esse avanço constante, o sistema não se sustenta – trata-se precisamente da Acumulação por Espoliação teorizada por Harvey (2014).

A lógica neoliberal manda aumentar os lucros, diminuir os custos, aumentar a produção etc. e toda essa cartilha é seguida às expensas dos Comuns Ambientais. Assim, deve-se ter em mente que as ETNs só conseguem explorar tão avidamente os comuns ambientais nos países periféricos, porque simplesmente não há uma legislação superior que imponha deveres e responsabilidades. A falta de instrumentos internacionais *vinculantes* sobre essas empresas deixa o caminho livre para que elas se engajem nessas atividades danosas.

O processo é cíclico: não há regulamentação porque o livre mercado é sagrado e seu avanço ilimitado não pode ser freado; ao mesmo tempo, esse avanço ilimitado concorre cada vez mais para o não surgimento de regulações (MADELEY, 2009). A inexistência de uma regulamentação internacional vinculante sobre as ETNs é *condição necessária* para o avanço

do neoliberalismo e, por consequência, para a pilhagem dos Comuns Ambientais. Portanto, inferimos que a falta de regulamentação internacional sobre as ETNs é indissociável do processo de pilhagem desses Comuns.

Assim, cremos ter alcançado o objetivo principal ao qual nos propusemos no início desta pesquisa, uma vez que descrevemos, a partir da exposição de diversos elementos, como a falta de regulamentação internacional sobre as ETNs corrobora para a pilhagem dos Comuns Ambientais. E, para além disso, restou evidente que essa falta de regulamentação não se trata apenas de mera “negligência” por parte do Direito Internacional, em lugar disso, trata-se do produto deliberado do conflito de forças e interesses que rege a sociedade global – e que parece sempre pender para o lado dos interesses das grandes ETNs.

## REFERÊNCIAS

- ALBANO, Gleydson Pinheiro; SÁ, Alcino José de. Globalização da Agricultura: multinacionais no campo brasileiro. **Revista de Geografia (UFPE)**, Recife, v. 28, n. 1, p. 54-80, abr. 2011.
- ALI, Umar. “**An ongoing tragedy**”: the effects of oil spills. 2019. Disponível em: <https://www.offshore-technology.com/features/effects-oil-spills/>. Acesso em: 26 fev. 2020.
- ARATO, Julian. **Corporations as Lawmakers**. 2015. Brooklyn Law School BrooklynWorks, [s.l.], v. 56, n. 2, summer. 2015. Disponível em: <https://brooklynworks.brooklaw.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1834&context=faculty>. Acesso em: 10 jan. 2020.
- ÁUSTRIA. Federal Ministry for Sustainability as Tourism. **World Mining Data – 2019**. 2019. Disponível em: <http://www.wmc.org.pl/sites/default/files/WMD%202019%20web.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2020.
- BAKAN, Joel. **The Corporation: The Pathological Pursuit of Profit and Power**. London: Brown Book Group, 2006. Edição do Kindle.
- BERENSHTEIN, Igal *et al.* Invisible oil beyond the Deepwater Horizon satellite footprint. **Science Advances**, [s.l.], v. 6, n. 7, p.1-11, fev. 2020. American Association for the Advancement of Science (AAAS). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1126/sciadv.aaw8863> Acesso em: 10 jan. 2020.
- BERNARDES, Márcio de Souza. **A (re) invenção do comum no novo constitucionalismo Latino-Americano: ecologia política, direito e resistência na América Latina**. 2017. 311 f. Tese (Doutorado) – Curso de Direito, Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017.
- BIRNIE, Patricia; BOYLE, Alan; REDGWELL, Catherine. **International Law and the Environment**. 3. ed. Nova York: Oxford Press, 2009. 851 p.
- BODANSKY, Daniel. **The art and craft of international environmental law**. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2010. 359 p.
- BOEHNERT, Joanna. The Green Economy: Reconceptualizing the Natural Commons as Natural Capital. **Environmental Communication**, [s.l.], v. 10, n. 4, p.395-417, 13 mar. 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/17524032.2015.1018296>. Acesso em: 10 jan. 2020.
- BOFF, Leonardo; ESCOTO, Miguel de. **Declaração Universal do Bem Comum da Terra e da Humanidade**. 2011. 9 p. Disponível em: <https://mbecovilas.files.wordpress.com/2011/06/declarac3a7c3a3o-universal-do-bem-comum-da-terra-e-da-humanidade-leonardo-boff-e-miguel-de-escoto.pdf>. Acesso em: 07 dez. 2019.
- BOLLIER, David. **Think Like a Commoner: A Short Introduction to the Life of the Commons**. Gabriola Island: New Society Publishers, 2014. 195 p.

BOLLIER, David; HELFRICH, Silke. **Free, Fair and Alive: The Insurgent Power of the Commons**. British Columbia: New Society Publishers, 2019. 448 p.

BOSELNANN, Klaus. **Earth Governance: Trusteeship of the Global Commons**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2015.

BRASIL. 12ª Vara Federal Cível/Agrária de Minas Gerais. **Termo de Ajustamento de Conduta nos autos dos processos nº 69758-61.2015.4.01.3400 e nº 0023863-07.2016.4.01.3800**. 18 jun. 2018. Disponível em <<http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/tac-governanca>> Acesso em 14.07.2018

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Mais de 65 mil pescadores afetados por manchas de óleo irão receber auxílio emergencial**. 2019. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/noticias/mais-de-65-mil-pescadores-artesanais-atingidos-por-manchas-de-oleo-irao-receber-auxilio-emergencial>. Acesso em: 10 jan. 2020.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Organização Mundial do Comércio**. 2020. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/diplomacia-economica-comercial-e-financeira/132-organizacao-mundial-do-comercio-omc>. Acesso em: 26 fev. 2020.

BRENNAN, Brid; BERRÓN, Gonzalo. Touching a nerve: How a peoples' campaign at the United Nations is challenging corporate rule. In: BAKAN, Joel *et al.* **State of Power 2020: the corporation**. Transnational Institute, 2020, p. 61-70. Editor: Nick Buxton. Disponível em: <https://www.tni.org/files/publication-downloads/stateofpower2020-thecorporation.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2020.

BRUEDERLE, Anna; HODLER, Roland. Effect of oil spills on infant mortality in Nigeria. **Proceedings of The National Academy of Sciences**, [s.l.], v. 116, n. 12, p.5467-5471, 5 mar. 2019. Proceedings of the National Academy of Sciences. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1073/pnas.1818303116>. Acesso em: 10 jan. 2020.

BUCK, Susan J.. **The Global Commons: an introduction**. Oxford: Earthscan, 2013. 240 p. ISBN: 978-1-85383-563-6 (pbk)

CAPRA, Frijot; MATTEI, Ugo. **A Revolução Ecojurídica: O Direito Sistêmico em Sintonia com a Natureza e a Comunidade**. Cultrix, 2018. 304 p.

CARDIM, Maria Eduarda; TEÓFILO, Sarah. **Vazamento de óleo em praias do Nordeste ainda é mistério para autoridades**. 2020. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2020/02/20/interna-brasil,829204/vazamento-de-oleo-em-praias-do-nordeste-ainda-e-misterio-para-autorida.shtml>. Acesso em: 26 fev. 2020.

CARSON, Rachel. **A primavera silenciosa**. Tradução de Raul de Polillo. São Paulo: Melhoramentos, 1962. Disponível em: <https://am37.files.wordpress.com/2017/02/primavera-silenciosa.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2018

CFI. **What is a Common Stock?** 2019. Disponível em: <https://corporatefinanceinstitute.com/resources/knowledge/finance/common-stock/>. Acesso em: 26 fev. 2020.

CHAGAS, Inara. Barragem de rejeitos e os casos Mariana e Brumadinho. **POLITIZE!**. 19 set. 2019. Disponível em: <https://www.politize.com.br/barragem-de-rejeitos/>. Acesso em: 10 jan. 2020.

CHEVRON. **Corporate Responsibility: Environment**. 2020. Disponível em: <https://www.chevron.com/corporate-responsibility/environment>. Acesso em: 26 fev. 2020.

CHOMSKY, Noam. Entrevista concedida a Joel Bakan, em 24 out. 2000, presente no apêndice da obra “BAKAN, Joel. **The Corporation: The Pathological Pursuit of Profit and Power**. London: Brown Book Group, 2006. Edição do Kindle”

CHOREV, Nitsan; BABB, Sarah. The Crisis of Neoliberalism and the Future of International Institutions: A Comparison of the IMF and the WTO. **Theory and Society**, [s.l.], v. 38, n. 5 p. 459-484, set. 2009. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/40345665?seq=1>. Acesso em: 10 jan. 2020.

CLAPP, Jeniffer; FUCHS, Doris (Ed.). **Corporate Power in Global Agrifood Governance**. Londres: The Mit Press, 2009. 297 p.

CLAUDIO, Fernanda; LYONS, Kristen. Transnational Corporations, Violence and Suffering: The Environmental, Public Health and Social Impacts from Comparative Case Studies in Zimbabwe and Uganda. **Research in Political Economy**, [s.l.], p.145-169, 14 nov. 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1108/s0161-723020180000033006>. Acesso em: 10 jan. 2020.

COONEY, Paul; SACHER, William. Transnational Mining and Accumulation by Dispossession – *In*: COONEY, Paul; SACHER, William (Ed.). **Environmental Impacts of Transnational Corporations in the Global South**. Research in Political Economy. Bingley: Emerald Publishing Limited. v. 33, 2018. p. 11-34.

COSTA, Alberto. Extrativismo e Neoextrativismo: duas faces da mesma maldição – *In*: DILGER, Gerhard; LANG, Miriam; FILHO, Jorge Pereira (Org.). **Descolonizar o imaginário: Debates sobre pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento**. São Paulo: Fundação Casa de Luxemburgo, 2016. p. 13-22. Disponível em: [https://rosalux.org.br/wp-content/uploads/2016/08/Descolonizar\\_o\\_Imaginario\\_web.pdf](https://rosalux.org.br/wp-content/uploads/2016/08/Descolonizar_o_Imaginario_web.pdf). Acesso em: 10 jan. 22.

COSTA, Breno. **Vale sabia de problemas na barragem e omitiu os riscos em documento público**. The Intercept Brasil. 28 jan. 2019. Disponível em: <https://theintercept.com/2019/01/28/vale-sabia-problemas-barragem-brumadinho/>. Acesso em: 14 nov. 2019.

COUNCIL OF EUROPE. **Chart of signatures and ratifications of Treaty 172: Convention on the Protection of Environment through Criminal Law**. 2018. Disponível em: <https://www.c>

oe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/172/signatures?p\_auth=u7upsBN1. Acesso em: 9 jul. 2018.

CRETELLA NETO, José. **Empresa Transnacional e Direito Internacional**. São Paulo: Forense, 2006. 521 p.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. Tradução de Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **Comum**: ensaio sobre a revolução no século XXI. Tradução de Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2017.

DELL'ANGELO, Jampel *et al.* The Tragedy of the Grabbed Commons: Coercion and Dispossession in the Global Land Rush. **World Development**. [s.l.], p. 1-12. abr. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2016.11.005>. Acesso em: 10 jan. 2020.

DERANI, Cristiane. Agriculture, energy and development: an uneasy relationship – *In*: CHALIFOUR, Nathalie; KOTZÉ, Louis J.; MANZANO, Jordi (Ed.). **Energy, Governance and Sustainability**. Cheltenham: Edward Elgar. 2016, 327 p. DOI 10.4337/9781785368462

DILGER, Gerhard; FILHO, Jorge Pereira. Ousar pensar “fora da caixa” (Apresentação à edição brasileira). *In*: DILGER, Gerhard; LANG, Miriam; FILHO, Jorge Pereira (Org.). **Descolonizar o imaginário**: Debates sobre pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento. São Paulo: Fundação Casa de Luxemburgo, 2016. p. 13-22. Disponível em: [https://rosalux.org.br/wp-content/uploads/2016/08/Descolonizar\\_o\\_Imaginario\\_web.pdf](https://rosalux.org.br/wp-content/uploads/2016/08/Descolonizar_o_Imaginario_web.pdf). Acesso em: 10 jan. 22.

DILGER, Gerhard; LANG, Miriam; FILHO, Jorge Pereira (Org.). **Descolonizar o imaginário**: Debates sobre pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento. São Paulo: Fundação Casa de Luxemburgo, 2016. p. 13-22. Disponível em: [https://rosalux.org.br/wp-content/uploads/2016/08/Descolonizar\\_o\\_Imaginario\\_web.pdf](https://rosalux.org.br/wp-content/uploads/2016/08/Descolonizar_o_Imaginario_web.pdf). Acesso em: 10 jan. 22.

DUBE, Arindrajit; KAPLAN, Ethan; NAIDU, Suresh. Coups, Corporations, and Classified Information. **The Quarterly Journal of Economics**. Oxford, p. 1375-1409. abr. 2011.

DUCROQUET, Simon. Folha de S. Paulo. **Simulações apontam que petróleo veio do alto-mar, longe da costa do Nordeste**. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/10/simulacoes-apontam-que-petroleo-veio-do-alto-mar-longo-da-costa-do-nordeste.shtml>. Acesso em: 22 jan. 2020.

GALEANO, Eduardo. **O Livro dos Abraços**. 9. ed. Porto Alegre: L&pm, 2002. Tradução: Eric Nepomuceno.

GALEANO, Eduardo. Prefácio. *In*: GALEANO, Eduardo. **As Veias Abertas da América Latina**. Porto Alegre: L&pm, 2012. Tradução de Sergio Faraco.

- ENEL. **Sending Energies**: Sustainability Report. 2015. 2018 p. Disponível em: [http://reports2015.enel.com/download/BdS\\_2015\\_ENG\\_PA\\_WEB.pdf](http://reports2015.enel.com/download/BdS_2015_ENG_PA_WEB.pdf). Acesso em: 4 nov. 2019.
- EURODAD. **The State of Finance for Developing Countries, 2014**: An assessment of the scale of all sources of finance available to developing countries. 2014. Disponível em: <https://eurodad.org/files/pdf/54f98666925bf.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2020.
- EUROPEAN PARLIAMENT, COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Regulation (ec) no 864/2007 Of The European Parliament And Of The Council Of 11 July 2007 On The Law Applicable To Non-contractual Obligations (rome Ii) nº 864/2007, de 11 de julho de 2007. **Official Journal of The European Union**. 199. ed. Strasbourg, p. 40-49. Disponível em: <https://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:199:0040:0049:EN:PDF>. Acesso em: 15 jul. 2018
- FACHIN, Melina Girard. **Direitos humanos e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Renovar, 2015.
- FAIRHEAD, James; LEACH, Melissa; SCOONES, Ian. Green Grabbing: a new appropriation of nature?. **The Journal of Peasant Studies**, [s.l.], v. 39, n. 2, p. 237-261, abr. 2012. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/03066150.2012.671770>. Acesso em: 10 jan. 2020.
- FALOLA, Toyin; GENOVA, Ann. **The Politics of the Global Oil Industry: An Introduction** [s.l.]: Greenwood Publishing Group, 2005. 262 p.
- FAO *et al.* **Principles for Responsible Agricultural Investment that Respects Rights, Livelihoods and Resources**. 2010. Disponível em: [https://siteresources.worldbank.org/INTARD/214574-1111138388661/22453321/Principles\\_Extended.pdf](https://siteresources.worldbank.org/INTARD/214574-1111138388661/22453321/Principles_Extended.pdf). Acesso em: 22 jan. 2020.
- FEDERICI, Silvia. **Calibã e a bruxa**: mulheres, corpo e acumulação primitiva. Tradução de Coletivo Sycorax. São Paulo: Editora Elefante, 2017. 464 p.
- FORTUNE. **Global 500**. 2019. Disponível em: <https://fortune.com/global500/2019/search/?revenues=desc>. Acesso em: 10 jan. 2020.
- FRANCE PRESSE. Bayer anuncia o fim da marca Monsanto. **G1 Economia**. 4 jun. 2018. Economia. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/bayer-anuncia-o-fim-da-marca-monsanto.ghtml>. Acesso em: 3 ago. 2018.
- FRANCE. L'assemblée Nationale. **Loi n° 2017-399**, du 27 Mars 2017 Relative Au Devoir de Vigilance des Sociétés Mères et des Entreprises Donneuses d'Ordre. Journal officiel de la République française 0074. ed. Paris, 28 mar. 2017. n. 1. Disponível em: [https://www.legifrance.gouv.fr/jo\\_pdf.do?id=JORFTEXT000034290626](https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000034290626). Acesso em: 16 jul. 2018.

FREITAS, Carlos Machado de *et al.* Da Samarco em Mariana à Vale em Brumadinho: desastres em barragens de mineração e Saúde Coletiva. **Cadernos de Saúde Pública**, [s.l.], v. 35, n. 5, 20 maio 2019. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-311X2019000600502](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2019000600502). Acesso em: 22 mai. 2019.

GALVÃO, Cláudia Andreoli; PEREIRA, Violeta de Faria. Empresas transnacionais (ETNs) e os países pobres: reflexões sobre a governança global. **Geosul**, [s.l.], v. 32, n. 63, p. 7, 6 jul. 2017. Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). <http://dx.doi.org/10.5007/2177-5230.2017v32n63p7>.

GEF. **Private Sector**. 2019. Disponível em: <https://www.thegef.org/topics/private-sector>. Acesso em: 10 jan. 2020.

GLOBAL COMMONS ALLIANCE. **A big plan for a small planet**. 2019. Disponível em: <http://globalcommonsalliance.org/#aboutus>. Acesso em: 20 set. 2019.

GLOBAL JUSTICE. **69 of the richest 100 entities on the planet are corporations, not governments, figures show**. Out. 2018. Disponível em: <https://www.globaljustice.org.uk/news/2018/oct/17/69-richest-100-entities-planet-are-corporations-not-governments-figures-show>. Acesso em: 27 jan. 2020.

GLOBAL JUSTICE. **Corporations Data 2017**. Disponível em: [https://docs.google.com/spreadsheets/d/12Jdgaz\\_qGg5o0m\\_6NCU\\_L9otur2x1Y5NgbHL26c4rQM/edit#gid=1364122473](https://docs.google.com/spreadsheets/d/12Jdgaz_qGg5o0m_6NCU_L9otur2x1Y5NgbHL26c4rQM/edit#gid=1364122473). Acesso em: 27 jan. 2020.

GREER, Jed; SINGH, Kavaljit. **A Brief History of Transnational Corporations**. 2000. Disponível em: <https://www.globalpolicy.org/empire/47068-a-brief-history-of-transnational-corporations.html#ft5>. Acesso em: 26 fev. 2020.

GRIFFITHS, Jesse. **The State of Finance for Developing Countries: An assessment of the scale of all sources of finance available to developing countries**. 2014. Disponível em: <https://eurodad.org/files/pdf/54f98666925bf.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2020.

HARDIN, Garret. The Tragedy of the Commons. **Science**, [s.l.], v. 162, n. 3859, p. 1243-1248, 13 dez. 1968.

HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. **Bem-estar comum**. tradução Clóvis Marques. 1. ed. Rio de Janeiro: Record, 2016.

HARVEY, David. **O Novo Imperialismo**. 8. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014. 208 p.

HARVEY, David. The Future of the Commons. **Radical History Review**, [s.l.], v. 2011, n. 109, p.101-107, 29 dez. 2011. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1215/01636545-2010-017>. Acesso em: 10 jan. 2020.

HART, Bradley W. **Hitler's American Friends: Henry Ford and Nazism**. 2 nov. 2018. Disponível em: <https://www.thehistoryreader.com/us-history/hitlers-american-friends-henry-ford-and-nazism/>. Acesso em: 18 nov. 2019.

HEED, Richard. **Carbon Majors: Update of Top Twenty Companies 1965-2017**. Snowmass: Climate Accountability Institute, 2019. Disponível em: <http://climateaccountability.org/pdf/CAI%20PressRelease%20Top20%20Oct19.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2020.

HESS, Charlotte; OSTROM, Elinor. Introduction: an overview of the knowledge commons. In: HESS, Charlotte; OSTROM, Elinor (ed.). **Understanding Knowledge as a Commons: from theory to practice**. From Theory to Practice. Cambridge: The Mit Press, 2007. Cap. 1. p. 3-26

HOUTARD, François. **Dos Bens Comuns ao Bem Comum da Humanidade**. Tradução de: Conceição Rosa de Lima Conceição. Bruxelas: Fundação Rosa Luxemburgo, 2011. 35 p.

IASC. **About the Commons: What are the Commons?** 2019. Disponível em: <https://iasc-commons.org/about-commons/>. Acesso em: 12 out. 2019.

ICSID. **About ICSID**. 2019. Disponível em: <https://icsid.worldbank.org/en/Pages/about/default.aspx>. Acesso em: 16 jan. 2020.

ITOPF. **Oil Tanker Spill Statistics 2019**. 2019. Disponível em: <https://www.itopf.org/knowledge-resources/data-statistics/statistics/>. Acesso em: 26 fev. 2020.

JANOWITZ, Nathaniel. **Revealed: Documents Show BP Quietly Paid Just \$25 Million to Mexico After The Worst Oil Spill Of The Century**. 2018. Disponível em: <https://www.buzzfeednews.com/article/nathanieljanowitz/bp-mexico-deepwater-horizon-oil>. Acesso em: 26 fev. 2020.

JENKINS, Rhys. **Corporate Codes of Conduct Self-Regulation in a Global Economy**. 2011. Disponível em: [http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/\(httpAuxPages\)/E3B3E78BAB9A886F80256B5E00344278/\\$file/jenkins.pdf](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpAuxPages)/E3B3E78BAB9A886F80256B5E00344278/$file/jenkins.pdf). Acesso: 10 jan. 2020.

JENKINS, Rhys. **Transnational Corporations and Uneven Development: the internationalization of capital and the third world**. Oxford: Routledge, 2013. 219 p.

JI, Ma. Multinational Enterprises' Liability for the Acts of Their Offshore Subsidiaries: The Aftermath of Kiobel and Daimler. **Michigan State International Law Review**, [s.l.], v. 23, n. 2, p. 397-435. 16 abr. 2015. Disponível em: <https://digitalcommons.law.msu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1167&context=ilr>. Acesso em: 15 nov. 2018.

JONGE, Alice. **The evolving nature of the transnational corporation in the 21<sup>st</sup> century**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2017. p. 9-38. Disponível em: <https://doi.org/10.4337/9781783476916>. Acesso em: 10 jan. 2020.

JONGE, Alice. **Transnational Corporations and International Law Accountability in the Global Business Environment**. [s.l.]: Edward Elgar Publishing, 2011.

KAUL, Inge; GRUNBERG, Isabelle; STERN, Marc A. (Ed.). **Global public goods: international cooperation in the 21st century**. New York: Oxford University Press, 1999. 546 p. Copyright © 1999 by the United Nations Development Programme.

KAWAMURA, Karlo Koiti. **Atores das relações internacionais e o protagonismo das empresas transnacionais: possibilidades e limites dos regimes internacionais como instrumentos de sua regulamentação**. 2012. 148 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.

KLEIN, Naomi. **A doutrina do choque: a ascensão do capitalismo de desastre**. Tradução de Vania Cury. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008.

KLEIN, Naomi. **Sem logo: a tirania das marcas em um planeta vendido**. Rio de Janeiro: Record, 2002.

KLEIN, Naomi. **This Changes Everything: Climate Change x Capitalism**. Toronto: Knopf Canada, 2014. 499 p.

KREMNITZER, Mordechai. A Possible Case for Imposing Criminal Liability on Corporations. **Journal of International Criminal Justice**. Oxford, p. 909-918. 04 jun.2010.

LANDER, Eduardo. Com o tempo contado: Crise Civilizatória, limites do planeta, ataques à democracia e povos em resistência. *In: DILGER, Gerhard et al. (Org.). Descolonizar o imaginário*. Tradução de Igor Ojeda. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2016. Cap. 6. p. 214-253.

LENCIONI, Sandra. Acumulação primitiva: um processo atuante na sociedade contemporânea. **Confins: Revista franco-brasileira de Geografia**, [s.l.], n. 14, 22 mar. 2012. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.4000/confins.7424>. Acesso em: 10 jan. 2020.

LETTO-GILLIES, Grazia. **Transnational Corporations and International Production: Concepts, Theories and Effects**. [s.l.]: Edward Elgar Publishing, 2005. 252 p.

LICKER, R *et al.* Attributing ocean acidification to major carbon producers. **Environmental Research Letters**, [s.l.], v. 14, n. 12, 11 dez. 2019. Disponível em: <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1748-9326/ab5abc>. Acesso em: 02 fev. 2020.

LINEBAUGH, Peter. **Stop, Thief!: The Commons, Enclosures, and Resistance**. Oakland: Pm Press, 2014.

LUKES, Steven. **Power: A Radical View**. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2005. 192 p.

LUXEMBURGO, Rosa. **A Acumulação do Capital**: Estudo sobre a Interpretação Econômica do Imperialismo. Tradução de Moniz Bandeira. Zahar Editores: Rio de Janeiro. 1970, 516p.

MADELEY, John. **Big business, poor peoples**: how transnational corporations damage the world's poor. 2 ed. California: Zed Books, 2009. 256 p.

MARX, Karl. **O capital Livro I**: O processo de produção do capital. Tradução de Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013. 1493 p.

MELO, Melissa Ely. **Pagamento por Serviços Ambientais (PSA)**: entre a proteção e a mercantilização dos serviços ecossistêmicos no contexto da crise ambiental. 2016. 493 f. Tese (Doutorado) – Curso de Direito, Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

MEYERS, William. **The Santa Clara Blues**: corporate personhood versus democracy. Gualala: III Publishing, 2000. 28 p.

MIDNIGHT NOTES COLLECTIVE. New Enclosures. **Introduction to The New Enclosures**. [s.i.], p. 1-9. 1990. Disponível em: <https://libcom.org/files/mn10-new-enclosures-compressed.pdf>. Acesso em: 23 dez. 2019.

MIGA. **About**: History. 2020. Disponível em: <https://www.miga.org/history>. Acesso em: 10 jan. 2020.

MIGALHAS, 2020 - MIGALHAS. **Juiz aceita denúncia contra 16 por 270 homicídios de Brumadinho**. 2020. Disponível em: <[MORENO, Camila. As roupas verdes do rei: Economia verde uma nova forma de acumulação primitiva. In: DILGER, Gerhard \*et al.\* \(Org.\). Tradução de Igor Ojeda. \*\*Descolonizar o imaginário\*\*. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2016. Cap. 7. p. 256-293.](https://www.migalhas.com.br/quentes/320554/juiz-aceita-denuncia-contr-16-por-270-homicidios-de-brumadinho#:~:text=Juiz%20aceita%20den%C3%BAncia%20contra%2016%20por%20270%20homic%C3%ADdios%20de%20Brumadinho,-0&text=Eles%20foram%20denunciados%2C%20270%20vezes,flora%20e%20crime%20de%20polui%C3%A7%C3%A3o.> Acesso em: 23 fev. 2020</p>
</div>
<div data-bbox=)

MORGERA, Elisa. **Corporate Accountability in International Environmental Law**. New York: Oxford University Press Inc., 2009a. 295 p.

MORGERA, Eliza. From corporate social responsibility to accountability mechanisms. In: DUPUY, Pierre-Marie; Viñuales (Eds.). **Harnessing Foreign Investment to Promote Environmental Protection**: Incentives and Safeguards. Cambridge: Cambridge University Press, 2013. p. 321-354. DOI:10.1017/CBO9781139344289.016.

MORGERA, Eliza. Human Rights Dimensions of Corporate Environmental Accountability. In: DUPUY, Pierre-Marie; FRANCONI, Francesco; PETERSMANN, Ernest-ulrich (Ed.). **Human Rights in International Law and Arbitration**. Nova Iorque: Oxford University Press, 2009b. p. 511-524.

- MORONI, Davide; PIERI, Gabriele; TAMPUCCI, Marco. Environmental Decision Support Systems for Monitoring Small Scale Oil Spills: existing solutions, best practices and current challenges. **Journal Of Marine Science And Engineering**, [s.l.], v. 7, n. 1, 21 jan. 2019. MDPI AG. <http://dx.doi.org/10.3390/jmse7010019>. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/330537514\\_Environmental\\_Decision\\_Support\\_Systems\\_for\\_Monitoring\\_Small\\_Scale\\_Oil\\_Spills\\_Existing\\_Solutions\\_Best\\_Practices\\_and\\_Current\\_Challenges](https://www.researchgate.net/publication/330537514_Environmental_Decision_Support_Systems_for_Monitoring_Small_Scale_Oil_Spills_Existing_Solutions_Best_Practices_and_Current_Challenges). Acesso em: 8 jan. 2020.
- MOUSSEAU, Frédéric. **The highest bidder takes it all**: The World Bank's scheme to privatize the commons. Oakland: The Oakland Institute, 2019. 24 p. Disponível em: <https://www.oaklandinstitute.org/sites/oaklandinstitute.org/files/highest-bidder-eng-high-res.pdf>. Acesso em: 9 nov. 2019.
- NAMBALLA, Vidyaranya Chakravarthy. Global Environmental Liability: Multinational Corporations under Scrutiny. **Exchanges: the Warwick Research Journal**, [s.l.], p. 181-204, abril. 2014.
- OBENG-ODOOM, Franklin. Petroleum Accidents in the Global South. **Research in Political Economy**, [s.l.], p.111-142, 14 nov. 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1108/s0161-723020180000033005>. Acesso em: 10 jan. 2020.
- OCA. **Conflicto**: Hidroeléctrica El Quimbo - EMGESA-ASOQUIMBO - Huila. 2019. Disponível em: [https://conflictos-ambientales.net/oca\\_bd/env\\_problems/view/2](https://conflictos-ambientales.net/oca_bd/env_problems/view/2). Acesso em: 10 jan. 2020.
- OCA; IDEA. **Hidroeléctrica El Quimbo**: EMGESA-ASOQUIMBO - Huila. Análisis Impactos Socio-económicos. 2016. Disponível em: [https://conflictos-ambientales.net/oca\\_bd/media\\_references/download/872](https://conflictos-ambientales.net/oca_bd/media_references/download/872). Acesso em: 10 jan. 2020.
- OCMAL - OBSERVATORIO DE CONFLICTOS MINEROS DE AMÉRICA LATINA. **BHP enfrenta demanda por desastre ambiental en Brasil**. 2020. Disponível em: <https://www.ocmal.org/bhp-enfrenta-demanda-por-desastre-ambiental-en-brasil/>. Acesso em: 22 jul. 2020.
- OECD (2011), OECD Guidelines for Multinational Enterprises, OECD Publishing.
- OECD. **OECD Guidelines for Multinational Enterprises**. Paris: OECD Publishing, Paris, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264115415-en>. Acesso em: 10 jan. 2020.
- OECD. **Foreign direct investment statistics**: Explanatory notes. 2008. Disponível em: <http://www.oecd.org/daf/inv/FDI-statistics-explanatory-notes.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2020.
- OHCHR *et al.* UN system task team on the post-2015 un development agenda. Global governance and governance of the global commons in the global partnership for development beyond 2015. 2013. Disponível em:

[https://www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam\\_undf/thinkpieces/24\\_thinkpiece\\_global\\_governance.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam_undf/thinkpieces/24_thinkpiece_global_governance.pdf). Acesso em 02 out. 2019.

OLIVEIRA, Odete Maria de; GIACHIN, Isadora e Sá. O impacto do protagonismo das empresas transnacionais como atores não estatais e a emergência da transnormatividade. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, Santa Maria, RS, v. 12, n. 3, p. 837-860, dez. 2017. ISSN 1981-3694. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/26733>>. Acesso em: 12 jan. 2020. doi: <http://dx.doi.org/10.5902/1981369426733>.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris. 10 dez. 1948. Disponível em: <http://www.dudh.org.br/wpcontent/uploads/2014/12/dudh.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2020

ONU. **Decreto nº 1.530**, de 22 de junho de 1995. Declara a entrada em vigor da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, concluída em Montego Bay, Jamaica, em 10 de dezembro de 1982. 1995. Disponível em: <http://www.iea.usp.br/noticias/documentos/convencao-onu-mar>. Acesso em: 22 jan. 2020.

OSTROM, Elinor. **Governing the commons: The evolution of institutions for collective action**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. 270 p.

PACTO GLOBAL. **A iniciativa**. 2019. Disponível em: <https://www.pactoglobal.org.br/a-iniciativa>. Acesso em: 10 jan. 2020.

PALM, Hanneke. Human Rights Obligations for Home States to Prevent Corporate Activities from Damaging the Environment Outside Its Territory. **International and Comparative Corporate Law Journal (ICCLJ)**, Oslo, p. 7-34. 01 mar. 2017.

PAUL, Joel R. Holding Multinational Corporations Responsible Under International Law. **Hasting International and Comparative Law Review**, San Francisco, v. 24, n. 3, p.285-296, fev. 2001.

PENNA, Carlos Gabaglia. **Efeitos da mineração no meio ambiente**. 2009. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/colunas/carlos-gabaglia-penna/20837-efeitos-da-mineracao-no-meio-ambiente/>. Acesso em: 26 fev. 2020

POLANYI, Karl. **A Grande Transformação: As origens da nossa época**. 2. ed. Tradução de Fanny Wrobel. Rio de Janeiro: Campus, 2000. 337 p.

PERMANENT PEOPLES' TRIBUNAL (PPT). **The European Union and Transnational Corporations in Latin America: policies, instruments and actors complicit in violations of peoples' rights**. Deliberating Session. Madrid: Transnational Institute. dez. 2010. 52 p. Disponível em: <<http://www.enlazandoalternativas.org/IMG/pdf/TPP-verdict.pdf>> Acesso em: 13 fev. 2020.

PERMANENT PEOPLES' TRIBUNAL (PPT). **New Statute of the Permanent Peoples' Tribunal**. 27 dez. 2018. Disponível em: <[http://permanentpeopletribunal.org/wp-content/uploads/2019/05/Statute-of-the-PPT\\_ENG\\_FINAL.pdf](http://permanentpeopletribunal.org/wp-content/uploads/2019/05/Statute-of-the-PPT_ENG_FINAL.pdf)> Acesso em: 13 fev. 2020.

QUILLIGAN, James B. Why Distinguish Common Goods from Public Goods. *In*: BOLLIER, David; HELFRICH, Silke (Ed.). **The Wealth of the Commons: A world beyond Market and State**. Amherst: Levellers Press, 2012. Edição do Kindle.

REZEK, J. Francisco. **Direito Internacional Público: um curso elementar**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. 469 p.

RIDLEY, Kirstin; SHABALALA, Zandi. **BHP afirma que ação na Inglaterra por desastre em barragem no Brasil não faz sentido**. 2020. Disponível em: <<https://br.reuters.com/article/businessNews/idBRKCN24N1KB-OBRBS>.> Acesso em: 23 jul. 2020.

RICKLY, Aline; SOARES, Fernanda. Navio-Patrolha Oceânico atua em alto-mar no RJ para eventual chegada de óleo que atinge o Nordeste. **G1 Região dos Lagos**. 30 nov. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/regiao-dos-lagos/noticia/2019/11/30/navio-patrolha-oceanico-atua-em-alto-mar-no-rj-para-eventual-chegada-de-oleo-que-atinge-o-nordeste.ghtml>. Acesso em: 22 jan. 2020.

RODRIK, Dani. “**Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank's ‘Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform.’**” *Journal of Economic Literature*, v. 44, n. 4, p. 973–987. dez. 2006. Disponível em: <[https://web.stanford.edu/group/scspi/media/\\_media/pdf/Reference%20Media/Rodrik\\_2006\\_Development%20Economics.pdf](https://web.stanford.edu/group/scspi/media/_media/pdf/Reference%20Media/Rodrik_2006_Development%20Economics.pdf)> Acesso em: 15 jan. 2020

RONAN, Gabriel. **Barragem de Brumadinho tinha problemas de drenagem há 25 anos**. Estado de Minas. 21 fev. 2020. Disponível em: <[https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2020/02/21/interna\\_gerais,1123690/barragem-de-brumadinho-tinha-problemas-de-drenagem-ha-25-anos.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2020/02/21/interna_gerais,1123690/barragem-de-brumadinho-tinha-problemas-de-drenagem-ha-25-anos.shtml)> Acesso em 25 fev. 2020.

RULAND, Greg. **The Harmful Effects of Petrochemicals on the Environment**. 2017. Disponível em: <https://sciencing.com/harmful-effects-petrochemicals-environment-8771898.html>. Acesso em: 26 fev. 2020.

SAMARCO. **Letter of Commitment**. 2002. Disponível em: <[https://s3-us-west-2.amazonaws.com/ungc-production/commitment\\_letters/8168/original/Global\\_Compact\\_Join\\_Letter\\_8520.pdf?1262613515](https://s3-us-west-2.amazonaws.com/ungc-production/commitment_letters/8168/original/Global_Compact_Join_Letter_8520.pdf?1262613515)> Acesso em: 22 jan. 2020

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. **Caso Samarco: implicações jurídicas, econômicas e sociais do maior desastre ambiental do Brasil**. 2016. Caso de Ensino FGV Direito Rio.

Disponível em: [https://diretorio.fgv.br/sites/diretorio.fgv.br/files/u2726/caso\\_de\\_ensino\\_mariana\\_2016.pdf](https://diretorio.fgv.br/sites/diretorio.fgv.br/files/u2726/caso_de_ensino_mariana_2016.pdf). Acesso em: 3 jul. 2018.

SAVAZONI, Rodrigo; SILVEIRA, Sergio. **O conceito do comum**: apontamentos introdutórios. *Liinc em Revista*, Rio de Janeiro, v. 14, n.1, p. 5-18. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.18617/liinc.v14i1.4150> > Acesso em 19 dez. 2019.

SHULTZ, Jim. **Manipulative Ways**: How International Corporations Seize the Natural Resources of Latin America. 2019. Disponível em: [https://democracyctr.org/dc\\_2017/wp-content/uploads/2019/07/Manipulative-Ways-English-version-1.pdf](https://democracyctr.org/dc_2017/wp-content/uploads/2019/07/Manipulative-Ways-English-version-1.pdf). Acesso em: 26 fev. 2020.

SHULTZ, Jim. **Manipulative ways**: How international corporations seize the natural resources of Latin America. [s.l.]: The Democracy Center, 2019. 12 p. Disponível em: [https://democracyctr.org/dc\\_2017/wp-content/uploads/2019/07/Manipulative-Ways-English-version-1.pdf](https://democracyctr.org/dc_2017/wp-content/uploads/2019/07/Manipulative-Ways-English-version-1.pdf). Acesso em: 13 dez. 2019.

SIBEMBERG, Raul. **Acumulação Primitiva, Desapossamentos e Expropriações Contemporâneas e Global Land Grab**. 2018. 143 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre, 2018.

SILVA, Sandro; STIVAL, Mariane. **O desastre na barragem de mineração em Mariana e os impactos no Direito Ambiental-Internacional e brasileiro**. *Revista Direito Ambiental e sociedade*, v. 8, n. 3, dez. 2018. p. 195-219.

SKINNER, Gwynne Skinner. Rethinking Limited Liability of Parent Corporations for Foreign Subsidiaries' Violations of International Human Rights Law. **Washington and Lee Law Review**, [s.l.], v. 72, n. 4, set. 2015. Disponível em: <https://scholarlycommons.law.wlu.edu/wlulr/vol72/iss4/5>. Acesso em: 10 jan. 2020.

SORNAJARA, M. **The International Law on Foreign Investment**. 3. ed. New York: Cambridge University Press, 2010. 524 p.

STANDING, Guy. **Plunder of the Commons**: A Manifesto for Sharing Public Wealth. Londres: Penguin Random House Uk, 2019. 402 p.

STELZER, Joana. **Direito do Comércio Internacional**: do Free Trade ao Fair Trade. Curitiba: Juruá, 2018. 216 p.

TAYLOR, Prue. The Common Heritage of Mankind: A Bold Doctrine Kept Within Strict Boundaries. *In*: BOLLIER, David; HELFRICH, Silke (Ed.). **The Wealth of the Commons**: A world beyond Market and State. Amherst: Levellers Press, 2012. Levellers Press. Edição do Kindle.

TEEB. **A Economia dos Ecossistemas e da Biodiversidade – Integrando a Economia da Natureza**: Uma síntese da abordagem, conclusões e recomendações do TEEB. 2010.

Disponível em: <http://doc.teebweb.org/wp-content/uploads/Study%20and%20Reports/Reports/Synthesis%20.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2020.

THE GLOBAL ENVIRONMENT FACILITY. **About us**. 2020. Disponível em: <https://www.thegef.org/about-us>. Acesso em: 22 jan. 2020.

THE GLOBAL ENVIRONMENT FACILITY. **Private Sector**. 2020. Disponível em: <https://www.thegef.org/topics/private-sector>. Acesso em: 22 jan. 2020.

THE GLOBAL ENVIRONMENT FACILITY. **Safeguarding the Global Commons: The Seventh Replenishment of the Global Environment Facility**. 2020. Disponível em: [https://www.thegef.org/sites/default/files/publications/GEF\\_safeguarding\\_global\\_commons\\_May2019\\_CRA.pdf](https://www.thegef.org/sites/default/files/publications/GEF_safeguarding_global_commons_May2019_CRA.pdf). Acesso em: 22 jan. 2020.

THE GUARDIAN. **What do we know about the top 20 global polluters?** Compare details about the fossil fuel firms behind a third of carbon emissions since 1965. 2019. Disponível em: <https://www.theguardian.com/environment/2019/oct/09/what-we-know-top-20-global-polluters>. Acesso em: 26 fev. 2020.

THE MARITIME EXECUTIVE. **The World's Worst Oil Spills**. 2020. Disponível em: <https://www.maritime-executive.com/article/worlds-worst-oil-spills>. Acesso em: 26 fev. 2020.

THOMSON REUTERS. **Global 250 greenhouse gas emitters: a new business logic. A Thomson Reuters Financial & Risk White Paper**. 2017. Disponível em: <https://blogs.thomsonreuters.com/sustainability/wp-content/uploads/sites/15/2017/10/GLOBAL-250-GREENHOUSE-GAS-EMITTERS-A-New-Business-Logic.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2019.

TOMBS, Steve; WHYTE, David. **The corporate criminal: Why corporations must be abolished**. Abingdon: Routledge, 2015. 206 p.

UNCTAD. **Training Manual on Statistics for FDI and the Operations of TNCs: Statistics on the Operations of Transnational Corporations**. v. 2. Switzerland: set. 2009, 125 p. Disponível em: [https://unctad.org/en/Docs/diaeia20092\\_en.pdf](https://unctad.org/en/Docs/diaeia20092_en.pdf). Acesso em: 20 jun. 2019.

UNCTAD. **Managing capital inflows to reduce resource transfer from developing to developed countries**. 2019. Disponível em: [https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/presspb2019d5\\_en.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/presspb2019d5_en.pdf). Acesso em: 26 fev. 2020.

UNEP. **Towards a green economy: Pathways to sustainable development and poverty eradication**. 2011. Disponível em: [https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/126GER\\_synthesis\\_en.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/126GER_synthesis_en.pdf). Acesso em: 10 jan. 2020.

UNESCO. **Convenção para a Protecção do Património Mundial, Cultural e Natural**. 1972. Disponível em: <https://whc.unesco.org/archive/convention-pt.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2020.

UNESCO. **What is the World Heritage Convention?** 2019. Disponível em: <https://whc.unesco.org/en/faq/21>. Acesso em: 22 jan. 2020.

VERONESE, Eduardo Rafael Petry. **O desenvolvimento do fenômeno de manipulação judicial em litígios transnacionais**. 2017. 194 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, 2017.

VIDAL, John. **The great green land grab**. 2008. Disponível em: <https://www.theguardian.com/environment/2008/feb/13/conservation>. Acesso em: 13 fev. 2008.

VIGIL, Sara. **Green Grabbing-Induced Displacement**. Milano: Instituto per gli Studi di Politica Internazionale, 2018. 3 p. Disponível em [https://www.ispionline.it/sites/default/files/pubblicazioni/commentary\\_vigil\\_23.03.2018.pdf](https://www.ispionline.it/sites/default/files/pubblicazioni/commentary_vigil_23.03.2018.pdf). Acesso em: 03 jan. 2020.

VIÑUALES, Jorge E. **Foreign Investment and the Environment in International Law**. Cambridge: Cambridge University Press. 2012, 408 p.

VIÑUALES, Jorge E. Sustainable Development in International Law. *In*: RAJAMANI, L.; PEEL, J. (Ed.). **The Oxford Handbook of International Environmental Law**. 2. ed. Oxford University Press, 2019.

WALLERSTEIN, Immanuel. **Capitalismo histórico e Civilização capitalista**. Tradução de Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001. 144 p.

WALLERSTEIN, Immanuel. **World systems analysis: an introduction**. 4. ed. Durham: Duke University Press, 2006.

WELLER, Matthias; PATO, Alexia. Local parents as “anchor defendants” in European courts for claims against their foreign subsidiaries in human rights and environmental damages litigation: recent case law and legislative trends. **Uniform Law Review**, [s.l.], v. 23, n. 2, p. 397-417, jun. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/ulr/uny018>. Acesso em: 10 jan. 2020.

WHITE, Ben et al. **The new enclosures: critical perspectives on corporate land deals**. The Journal of Peasant Studies. v. 39. n. 3-4. 2012 p. 619-647. Disponível em: [https://www.tni.org/files/white\\_etal\\_redacted.pdf](https://www.tni.org/files/white_etal_redacted.pdf) Acesso em 7 nov. 2019.

WILKS, Stephen. **The Political Power of Business Corporations**. [s.l.]: Edward Elgar Publishing Limited, 2013. 329 p.

WITTING, Christian A. **Liability of Corporate Groups and Networks**. Cambridge: Cambridge University Press, 2018. 450 p.

WOUTERS, Jan; CHANÉ, Anna-Luise. Multinational Corporations in International Law. **SSRN Electronic Journal**, n. 129, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2371216>

WORLD BANK ET AL. **Principles for Responsible Agricultural Investment that Respects Rights, Livelihoods and Resources**. 2010. Disponível em: [http://www.fao.org/fileadmin/templates/est/INTERNATIONAL-TRADE/FDIs/RAI\\_Principles\\_Synoptic.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/est/INTERNATIONAL-TRADE/FDIs/RAI_Principles_Synoptic.pdf)> Acesso em: 14 dez. 2019

WORLD BANK GROUP. **Enabling the Business of Agriculture 2019**. 2019. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/31804/9781464813870.pdf> f. Acesso em: 22 jan. 2020.

WORLD BANK. **Rising global interest on farmland: can it yield sustainable and equitable benefits?** 2011. Disponível em: <https://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/Rising-Global-Interest-in-Farmland.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2020.

WORLD LAND TRUST. **Buy an Acre**. [2020?a]. Disponível em: <https://www.worldlandtrust.org/appeals/buy-an-acre/>. Acesso em: 22 jan. 2020.

WORLD LAND TRUST. **Plant a Tree**. [2020?b]. Disponível em: <https://www.worldlandtrust.org/appeals/plant-a-tree/>. Acesso em: 22 jan. 2020.

WRIGHT, Cristopher.; Nyberg, Daniel. **Climate Change, Capitalism, and Corporations: Processes of Creative Self-Destruction**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. DOI:10.1017/CBO9781139939676.

WWF. **O que se sabe até agora sobre o derramamento de óleo no Nordeste**. 2019. Disponível em: [https://www.wwf.org.br/informacoes/noticias\\_meio\\_ambiente\\_e\\_natureza/?73944/O-que-se-sabe-ate-agora-sobre-o-derramamento-de-oleo-no-Nordeste](https://www.wwf.org.br/informacoes/noticias_meio_ambiente_e_natureza/?73944/O-que-se-sabe-ate-agora-sobre-o-derramamento-de-oleo-no-Nordeste). Acesso em: 10 jan. 2020.

ZANATTA, Rafael. Institutional Analyzes of the Commons: Three Schools and Their Differences. 2016. 29 p. **SSRN Electronic Journal**. DOI:10.2139/ssrn.2787952.

ZANATTA, Rafael. **Institutional Analyzes of the Commons: Three Schools and Their Difference**. 2015. Disponível em: [https://www.academia.edu/23676686/Institutional\\_Analyzes\\_of\\_the\\_Commons\\_Three\\_Schools\\_and\\_Their\\_Differences](https://www.academia.edu/23676686/Institutional_Analyzes_of_the_Commons_Three_Schools_and_Their_Differences). Acesso em: 22 jan. 2020.

ZUBIZARRETA, Juan Hernández; RAMIRO, Pedro. **Against the “lex mercatoria”**: Proposals and alternatives for controlling transnational corporations. Tradução de Alba Onrubia García. [s.l.]: Omal, 2016. 111 p. Disponível em: [http://omal.info/IMG/pdf/against\\_lex\\_mercatoria.pdf](http://omal.info/IMG/pdf/against_lex_mercatoria.pdf). Acesso em: 16 jul. 2018.