



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE – FACE

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – PPGA

**A INFLUÊNCIA DE *STAKEHOLDERS* EM PROCESSOS DE MUDANÇA
INSTITUCIONAL**

DAVI DE PAULA CABRAL

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração do Programa de Pós-Graduação em Administração, área de concentração em Administração e Políticas Públicas, da Universidade de Brasília (PPGA/UnB).

Orientador: Prof. Dr. Diego Mota Vieira

Brasília/DF
Março de 2017

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

A influência de *stakeholders* em processos de mudança institucional

Aluno: Davi de Paula Cabral

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Diego Mota Vieira (Presidente – orientador – PPGA/UnB)

Profa. Dra. Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo (membro externo – IPOL/UnB)

Prof. Dr. Edgar Reyes Junior (membro interno – PPGA/UnB)

Prof. Dr. Adalmir de Oliveira Gomes (membro interno – suplente – PPGA/UnB)

Brasília - DF
Março 2017

Para Cátia, Sarah e Emanuel, com muito amor.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, por ter lutado e conseguido o afastamento temporário do serviço para poder assistir às aulas, pesquisar, entrevistar, redigir, enfim, para levar a cabo todo o processo que culminou nesta dissertação de mestrado.

Agradeço às pessoas que me apoiaram em alguma etapa desse processo, ou mesmo antes. Posso citar Prof. Gilmar Marques, Marcelo Cotta, Bruno Braga, Rosalvo Streit, Elvira Cruvinel, Adriana Toledo, Claudinei dos Santos, Rodrigo Porto, Rodomarque Tavares, Sérgio Odilon, Fátima Tosini, Edvaldo Carvalho, todas elas pessoas muito importantes, independentemente do *status* atribuído à posição que ocupam.

Agradeço imensamente pelo incentivo que recebi do Prof. Dr. Ricardo Gomes para entrar nessa empreitada. Quando eu comecei a me interessar por Teoria de *Stakeholders*, ele foi a primeira referência que encontrei na UnB com as portas abertas. Naquela época, meu orientador, hoje Prof. Dr. Diego Mota Vieira, tinha finalizado seu doutorado, sob a orientação do Prof. Ricardo. Aproveito o ensejo para agradecer para sempre essa dupla, pessoas com humanidade, compreensão, que tratam a todos com igualdade, sempre dispostos a ajudar, mas que não têm preguiça de chamar a atenção para os pontos importantes e corrigir os rumos da pesquisa no momento necessário.

Aproveito para agradecer muito aos professores que me apresentaram os conceitos e teorias que foram fundamentais para que eu pudesse fazer as escolhas que permitiram que essa dissertação tomasse corpo: Paulo Calmon, Josivânia Farias, Carlos Denner, Pedro Menezes, Solange Alfinito. Agradeço também a todos os colegas que estiveram comigo nesse período, especialmente Cristiano de Melo e Marcelo Fonseca, dentre tantos.

Agradeço aos funcionários do PPGA que sempre nos atenderam solícitamente em todas as ocasiões, especialmente Sonaria e Edivania. Agradeço também a todos os entrevistados, representantes das entidades que figuram nessa pesquisa.

Por último, mas de forma não menos importante, agradeço à minha família, que compartilhou comigo todo o *stress* e ansiedade por conta dos problemas inerentes à conciliação do trabalho de pesquisa com o comparecimento às aulas, elaboração de trabalhos de disciplinas, obrigações de pai, marido e dono de casa, interesses relacionados ao local onde trabalho, dentre tantas outras coisas. Dedico a Cátia, Sarah e Emanuel esse trabalho.

Cada um lê com os olhos que tem. E interpreta a partir de onde os pés pisam. Todo ponto de vista é a vista de um ponto.

(Leonardo Boff)

RESUMO

Esta dissertação contribui para explicar como os *stakeholders* de uma autoridade governamental reguladora exercem influência em processos de mudança institucional. Para tanto, procurou-se analisar documentos e relatos acerca de um episódio no tempo que exemplificasse a questão de forma emblemática, ocorrido em 2012, mas associado a eventos antecedentes e consequentes: a realização, pelo Banco Central do Brasil, de uma Audiência Pública, propondo a normatização da responsabilidade socioambiental do Sistema Financeiro Nacional, em que os *stakeholders* são chamados a atuar como agentes de mudança. Com base em um referencial teórico misto, contemplando a Teoria de *Stakeholders* e a Teoria de Mudança Institucional Gradual e Transformativa, o estudo foi conduzido por um recorte transversal com perspectiva longitudinal, de natureza qualitativa, organizado cronologicamente e conforme o diagrama metodológico da Estrutura Narrativa, de forma a melhor explicar o fenômeno em pauta. A investigação revelou que as organizações reguladas por uma entidade reguladora que cria, preserva e modifica as regras do ambiente institucional, buscam agregar-se em entidades de classe que acumulam a relevância de seus representados e assumem o papel de *stakeholders* e agentes de mudança institucional perante a entidade reguladora. Por meio do estudo desse fenômeno, as teorias base foram associadas para se estabelecer métodos de análise do comportamento desses agentes, uma vez demonstrado haver relação entre o exercício, por parte dos agentes, dos atributos de *stakeholders*, a adoção de estratégias de mudança institucional e a percepção de sensibilidade das variáveis do ambiente institucional à influência de sua ação. Contudo, o presente estudo apresentou limitações, dadas a natureza recente do episódio, que tratou de temática ainda em desenvolvimento, a complexidade alcançada pelo conjunto de interesses que orbitam ao redor das entidades de classe e as limitações do próprio conjunto teórico adotado, indicando o surgimento de oportunidades de pesquisa a partir desse estudo.

Palavras-chave: Teoria de *Stakeholders*, Teoria da Mudança Institucional Gradual e Transformativa, entidades reguladoras, entidades de classe.

ABSTRACT

This dissertation contributes to explain how stakeholders of a regulatory governmental authority exert influence in institutional change processes. To this end, we sought to examine documents and reports about an episode in time that could exemplify the issue so emblematic, occurred in 2012, but associated to antecedent and consequent events: the realization, by the Central Bank of Brazil, of a Public Hearing, proposing the standardization of the social and environmental responsibility of the National Financial System, in which stakeholders are called to act as agents of change. Based on a mixed theoretical framework, contemplating the Stakeholder Theory and the Theory of Gradual and Transformative Institutional Change, the study was conducted by a transversal cut with a longitudinal perspective, of a qualitative nature, organized chronologically and according to the methodological diagram of the Narrative Structure, in order to better explain the phenomenon in question. The investigation revealed that organizations governed by a regulatory body that creates, maintains and changes the rules of the institutional environment, seek to aggregate into class entities that collect the relevance of their represented and assume the role of stakeholders and agents of institutional change to the regulatory. Through the study of this phenomenon, the basic theories were associated to establish agents' behavior analysis methods, once demonstrated a relation between the exercise by the agents of its stakeholders attributes, the adoption of institutional change's strategies and the perception of sensitivity of the institutional environment variables to the influence of its action. However, the present study had limitations, given the recent nature of the episode, which dealt with the issue still under development, the complexity achieved by the set of interests that orbit around class entities and the limitations of the theoretical set adopted, indicating the emergence of research opportunities from this study.

Keywords: *Stakeholder Theory, Theory of Gradual and Transformative Institutional Change, regulatory entities, class entities.*

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Classificação dos <i>stakeholders</i> conforme atributos de relevância	24
Quadro 2	Tipos de mudança institucional, de agentes de mudança e características do ambiente institucional	32
Quadro 3	Associações entre tipos de poder, dimensões de poder, legitimidade e urgência	40
Quadro 4	Associações entre tipos de agente de mudança, tipos de poder, dimensões de poder, legitimidade e urgência	45
Quadro 5	Resumo sobre as origens e motivações da proposição da regulação da responsabilidade socioambiental do SFN	82
Quadro 6	Resumo sobre a questão da publicidade do processo de elaboração da norma	85
Quadro 7	Resumo sobre o processo de amadurecimento do texto da norma	91
Quadro 8	Resumo sobre a importância da norma	96
Quadro 9	Principais modificações sofridas pelas minutas de norma	99
Quadro 10	Resumo sobre efeitos futuros da norma e expectativas	115
Quadro 11	Análise dos atributos e classificação dos <i>stakeholders</i>	118
Quadro 12	Comparação entre a análise de <i>stakeholders</i> e a de agentes de mudança .	125
Quadro 13	A representação por entidades de classe	130
Quadro 14	O relacionamento do BCB com partes interessadas	136
Quadro 15	A apresentação de demandas por mudanças institucionais	140

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Instituições como regimes	31
Figura 2	Tendência do comportamento de <i>stakeholders</i> enquanto agentes de mudança segundo seus atributos de relevância, com ambas as variáveis sensíveis	35
Figura 3	Tendência do comportamento de <i>stakeholders</i> enquanto agentes de mudança segundo seus atributos de relevância, com a variável “nível de liberdade” insensível	36
Figura 4	Tendência do comportamento de <i>stakeholders</i> enquanto agentes de mudança segundo seus atributos de relevância, com a variável “possibilidades de veto” insensível	37
Figura 5	Tendência do comportamento de <i>stakeholders</i> enquanto agentes de mudança segundo seus atributos de relevância, com ambas as variáveis insensíveis	37
Figura 6	Modelo do diagrama metodológico da Estrutura Narrativa	57
Figura 7	Diagrama metodológico da Estrutura Narrativa	98
Figura 8	Classificação dos agentes de mudança no contexto do ambiente institucional percebido	122

LISTA DE ABREVIACÕES E SIGLAS

ABBC	Associação Brasileira de Bancos
ABBI	Associação Brasileira de Bancos Internacionais
ABDE	Associação Brasileira de Desenvolvimento
ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ABRARES	Associação Brasileira de Responsabilidade Social
BB	Banco do Brasil S.A.
BCB	Banco Central do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CEF	Caixa Econômica Federal
CMN	Conselho Monetário Nacional
Cnumad	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CONTRAF-CUT	Confederação Nacional dos Trabalhadores do Ramo Financeiro da Central Única dos Trabalhadores
COP22	Conferência de Mudança Climática das Nações Unidas
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
DIREC	Diretoria de Relacionamento Institucional e Cidadania do BCB
EA	Eventos Antecedentes
EC	Eventos Contemporâneos
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EP	Eventos Posteriores
ER	Eventos Relacionados
FEBRABAN	Federação Brasileira de Bancos
FGC	Fundo Garantidor de Crédito

Finep	Financiadora de Estudos e Projetos
FNMC	Fundo Nacional sobre Mudança do Clima
GRI	Global Reporting Initiative
GVces	Centro de Estudos em Sustentabilidade da Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBRACON	Instituto dos Auditores Independentes do Brasil
ICAAP	Processo Interno de Avaliação da Adequação de Capital
IFC	International Finance Corporation – Banco Mundial
ISE	Índice de Sustentabilidade Empresarial
MCR	Manual de Crédito Rural
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
OCB	Organização das Cooperativas Brasileiras
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONG	Organização não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PCN	Ponto de Contato Nacional para disseminação das diretrizes da OCDE
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PROER	Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do SFN
PRSA	Política(s) de Responsabilidade Socioambiental
RSA	Relatório(s) de Responsabilidade Socioambiental
RSC	Responsabilidade Social Corporativa
SARB	Sistema de Autorregulação Bancária
Sebrae	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SFN	Sistema Financeiro Nacional

SNF	Sistema Nacional de Fomento
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TST	Tribunal Superior do Trabalho
UNEP	Ver PNUMA
UNEP-FI	Iniciativa Financeira do PNUMA
WWF	World Wide Foundation

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1: INTRODUÇÃO	15
1.1 Contextualização	15
1.2 Objetivos	17
1.3 Justificativa	17
CAPÍTULO 2: REFERENCIAL TEÓRICO	21
2.1 Teoria de <i>stakeholders</i>	21
2.2 Instituições e mudança institucional	26
2.3 Mudança institucional gradual e transformativa	29
2.4 <i>Stakeholders</i> enquanto agentes de mudança institucional gradual e transformativa	33
2.4.1 Associações entre atributos de relevância	37
2.4.2 A questão do agrupamento por entidades de classe	41
2.4.3 Associações entre tipos de agente de mudança e atributos de relevância .	43
2.5 Resumo do capítulo	45
CAPÍTULO 3: MÉTODO	47
3.1 Estudo de caso	48
3.2 Coleta de dados	50
3.2.1 Recorte temporal e perspectiva	50
3.2.2 Seleção dos dados	51
3.2.3 Entrevistas em profundidade com roteiro semiestruturado	52
3.3 Análise dos dados	56
3.3.1 Levantamento histórico e construção da Estrutura Narrativa	57
3.3.2 Análise de conteúdo dos documentos e classificação de <i>stakeholders</i> e agentes de mudança	59
3.3.3 Análise das entrevistas	60
CAPÍTULO 4: APRESENTAÇÃO DO CASO	61
4.1 Eventos anteriores: evolução histórica da responsabilidade socioambiental	63
4.2 Eventos contemporâneos ao Episódio Central	68
4.3 Episódio Central e eventos relacionados	69
4.3.1 Apresentação das entidades participantes da Audiência Pública 41/2012	70

4.3.2	Detalhamento do Episódio Central	78
4.4	Eventos posteriores	86
4.4.1	Principais modificações sofridas pelas minutas de norma	99
4.4.2	Expectativas para a evolução da temática	108
CAPÍTULO 5: ANÁLISE DE <i>STAKEHOLDERS</i> E DE AGENTES DE MUDANÇA		116
5.1	Análise de <i>stakeholders</i>	117
5.2	Análise de agentes de mudança institucional	120
5.3	Conjugação das análises de <i>stakeholders</i> e agentes de mudança	123
5.4	A questão da representação por entidades de classe	126
5.5	O relacionamento da entidade reguladora com partes interessadas	130
5.6	A apresentação de demandas por mudanças institucionais	136
5.7	Resumo do capítulo	140
CAPÍTULO 6: DESFECHO E CONSIDERAÇÕES FINAIS		142
6.1	Contribuições desta pesquisa	144
6.2	Limitações e sugestões de trabalhos futuros	145
REFERÊNCIAS		148
APÊNDICE 1: Categorias de análise de conteúdo		162
APÊNDICE 2: Lista de documentos consultados referentes à Audiência Pública 41/2012		168
APÊNDICE 3: Análise de <i>stakeholders</i>		169
APÊNDICE 4: Análise de agentes de mudança		183
APÊNDICE 5: Roteiro de entrevista semiestruturado		193
APÊNDICE 6: Termo de Consentimento Livre e Esclarecido		194
ANEXO 1: Composição e segmentos do SFN e área de competência do BCB		195

CAPÍTULO 1 - INTRODUÇÃO

Nesta dissertação de mestrado estuda-se a atuação dos *stakeholders* de uma entidade governamental reguladora, que são regulados por ela ou que possuem alguma relação com os regulados, que se manifestaram em um episódio específico no sentido de propor mudanças nas instituições que regulam um aspecto transversal às suas atividades, envolvendo uma determinada temática de interesse.

Neste primeiro capítulo, apresentam-se a contextualização da pesquisa, a pergunta de pesquisa que guiou a sua realização, o seu objetivo geral e os seus objetivos específicos, a justificativa para a realização do estudo, além da organização geral da dissertação.

1.1 Contextualização

O regime social em que as instituições estabelecem um conjunto regulatório que deve ser observado por um determinado grupo, bem como atribuem a determinada entidade a responsabilidade por zelar por essa regulação e fiscalizar seu cumprimento, é situação passível de estudo no âmbito de Políticas Públicas. Nesse sentido, importa o estudo do comportamento de organizações que buscam provocar mudanças nas instituições em contextos marcados por intensa regulação do Estado, que leva a cabo essa regulação por meio de entidades reguladoras. Exemplos do fenômeno seriam: empresas de telefonia ou de aviação buscando mudanças na regulação a que está sujeita junto à sua correspondente agência reguladora; ou, como estudado nessa dissertação, bancos, cooperativas e outras organizações de algum modo afetadas pela atividade regulatória, buscando mudanças nas normas do Sistema Financeiro Nacional – SFN junto ao Banco Central do Brasil - BCB.

O caso empírico que dá subsídio a esta pesquisa é o da normatização da responsabilidade socioambiental do SFN por parte do BCB, tendo como Episódio Central a realização de uma Audiência Pública propondo a normatização dessa temática. Na referida Audiência Pública, os *stakeholders* são chamados a atuar como agentes de mudança.

Na análise do caso em tela, são enfatizados os seguintes aspectos: a coligação de grupos de interesse em entidades de classe na defesa dos interesses comuns, a atuação simultânea dessas entidades de classe enquanto *stakeholders* e agentes de mudança institucional e a atuação da entidade reguladora diante do comportamento desses agentes. Para se realizar a análise desses aspectos, apresenta-se uma conjugação de duas teorias: a Teoria de *Stakeholders* e a Teoria de Mudança Institucional Gradual e Transformativa.

O advento da regulação da responsabilidade socioambiental vem ao encontro dos interesses de grande parte das organizações reguladas sob a perspectiva de que a obrigatoriedade da observância de tal regulação acaba por se constituir em um atributo de legitimidade para todo o campo organizacional, pelo aspecto moral, sinalizando que essas organizações têm agido de acordo com o seu papel e consolidando, por meio da entidade governamental, o comportamento esperado pelo ambiente para aquele campo organizacional, garantindo às organizações o acesso a um importante recurso das quais são dependentes.

No interesse por legitimidade, as organizações reguladas poderiam tender à conformidade, buscando o pleno atendimento das normas, ou atuar como agentes de mudança; poderiam agir no sentido de um confronto, empreendendo uma “luta” contra o *status quo* e arcando com os custos imediatos e de médio e longo prazo decorrentes dessa decisão; ou ainda, como ocorre no caso em tela, atuar no sentido de empreender um processo de diálogo, adotando estratégias para exercer influência no processo de mudança institucional ao longo do tempo e, passo a passo, ir conquistando as mudanças que venham ao encontro de seus interesses.

A partir daí, a forma pela qual ocorre a recepção dessas influências pela entidade reguladora depende de aspectos técnicos, políticos e gerenciais. A teoria de *stakeholders* pode ser conjugada a essa argumentação no sentido de auxiliar no esforço de compreensão do comportamento dos atores e da entidade, lançando luz ao estudo do fenômeno.

Os dados indicam que o BCB empreendeu um projeto para produzir a normatização da responsabilidade socioambiental do SFN, que durou de 2010 a 2012. Em 2012, foi lançada a Audiência Pública 41/2012 para coletar as opiniões do público em geral e dos grupos de interesse, recebendo suas contribuições até que, em 2014 a norma 4327/2014 foi lançada. A Audiência Pública foi selecionada como Episódio Central da análise, pois por meio dela foram obtidos documentos que atestam a participação dos *stakeholders* no processo de mudança institucional. Em torno desse Episódio Central, foram identificados eventos anteriores, posteriores e contemporâneos, que auxiliam na narrativa do caso, na compreensão das origens e motivações dessa normatização e na construção de uma perspectiva para o futuro, considerando as barreiras, desafios e oportunidades que o BCB, as organizações do SFN, a sociedade e a Administração Pública têm pela frente em relação à responsabilidade socioambiental do mercado financeiro e de seus clientes.

Dessa forma, apresenta-se a seguinte pergunta de pesquisa: **como os *stakeholders* de uma entidade governamental reguladora exercem influência em processos de mudança institucional gradual e transformativa?**

1.2 Objetivos

O objetivo geral da pesquisa é **compreender como os *stakeholders* de uma entidade governamental reguladora exercem influência em processos de mudança institucional gradual e transformativa**. Os objetivos específicos, definidos para funcionarem como passos necessários para se atingir o objetivo geral, são:

- a) Realizar levantamento histórico, identificando eventos relevantes para o caso a ser estudado;
- b) Caracterizar o processo de mudança institucional em estudo;
- c) Classificar os atores identificados enquanto *stakeholders*, considerando a sua relevância e a intensidade do exercício de influência;
- d) Classificar os atores identificados enquanto agentes de mudança institucional gradual e transformativa, considerando as estratégias de influência adotadas por eles no processo de mudança institucional;
- e) Associar as classificações dos atores identificados enquanto *stakeholders* e agentes de mudança institucional, considerando o uso da relevância e do exercício de influência como fatores explicativos da adoção de estratégias de mudança institucional.

1.3 Justificativa

As justificativas para o empreendimento desta pesquisa, em busca de respostas para a pergunta de pesquisa, são de natureza teórica e empírica.

A justificativa teórica decorre das contribuições ao campo de estudo das Políticas Públicas em Administração, principalmente pelo aspecto da conjugação da Teoria de *Stakeholders* com a Teoria de Mudança Institucional Gradual e Transformativa e dos resultados trazidos por essa conjugação, dada a complementariedade das duas teorias para explicar um determinado fenômeno, tanto no âmbito desta pesquisa quanto no âmbito de pesquisas futuras.

A presente dissertação buscou fazer uma reflexão sobre algumas das mais conhecidas definições de *stakeholders*, conjugando diferentes vieses, e chegando a um entendimento mais específico e útil para o contexto organizacional, no que consiste uma contribuição para a Teoria de *Stakeholders*.

Outra contribuição teórica consiste na demonstração de que *stakeholders* de uma entidade reguladora, criadora e guardiã das regras vigentes em um ambiente institucional, promovem a união entre si, compondo entidades de classe para aumentar a percepção daquela entidade reguladora em relação a seus atributos de relevância, quais sejam: poder, legitimidade e urgência, de forma a se alçarem à posição de agentes de mudança institucional. Nesse contexto de representação, as entidades de classe passam a exercer os papéis simultâneos de *stakeholders* e agentes de mudança no lugar de seus representados, protegendo-os do contato direto com a entidade reguladora, mas, por outro lado, criando novas restrições para seus representados, que passam a fazer também parte do ambiente institucional, cada vez mais complexo.

Nesse sentido, a Teoria de Mudança Institucional Gradual e Transformativa se beneficia do diálogo com Teoria de *Stakeholders* e vice-versa, pois a pesquisa demonstra que somente os *stakeholders* considerados mais relevantes conseguem se manter na posição de agentes de mudança institucional, e que por isso eles se valem de estratégias conjuntas para adquirir relevância. E mais, as demandas dos *stakeholders* são elaboradas de forma a deixar transparecer seus atributos de relevância e são utilizadas como elementos de proposição de mudança institucional conforme a sua percepção do ambiente institucional, o qual não é estático e sobre o qual a entidade reguladora exerce certo nível de controle.

A maior parte das limitações desta pesquisa é decorrente das limitações das próprias teorias, e contribuíram para uma lista considerável de sugestões de trabalhos futuros. Além disso, o levantamento histórico realizado oferece aos futuros pesquisadores uma ampla lista de documentos disponíveis para análise, a respeito dos vários aspectos de responsabilidade socioambiental: meio ambiente, sustentabilidade, direitos humanos e trabalhistas, protocolos e convenções internacionais, dentre outros.

Já do ponto de vista empírico, considerou-se relevante lançar luzes na mudança representada pela inclusão da temática da responsabilidade socioambiental no conjunto de normas que regem o SFN, pois se trata de um marco emblemático, tanto do ponto de vista da regulação do SFN, por tratar de temática distinta e transversal a temáticas financeiras ou econômicas, quanto do ponto de vista de fazer parte de um processo evolutivo do relacionamento da entidade reguladora com seus regulados, a opinião pública e outras partes interessadas. Incumbir os integrantes do SFN de elaborar suas Políticas de Responsabilidade Socioambiental - PRSA é uma novidade importante que possui características vanguardistas.

No sentido dos assuntos rotineiramente tratados entre o BCB e as organizações do SFN, o BCB e as entidades provavelmente já estabeleceram seus padrões de comunicação e as

estratégias de influência de cada entidade já devem ter alcançado um determinado nível de previsibilidade; a visão predominante e os interesses principais dos *stakeholders* acerca de temas abordados com mais frequência provavelmente já são bem conhecidos e o BCB deve possuir estratégias formais ou informais para lidar com essas influências.

O diferencial da temática da responsabilidade socioambiental é que ela foge do padrão das temáticas que as organizações envolvidas costumam abordar junto ao BCB. É um assunto que conta com o respaldo de convenções internacionais recomendando a ampla discussão e disponibilização das discussões. É uma obrigação adicional para as organizações, mas ao mesmo tempo traz oportunidades de aumento de legitimidade e, portanto, de reputação de marcas, produtos e serviços. Então, nesse “novo jogo” apresentado neste estudo de caso, todos os participantes estavam fora de sua zona de atuação habitual, o que acabou se tornando uma oportunidade para que o processo de relacionamento entre as organizações e a entidade governamental reguladora desse um importante passo evolutivo, podendo, assim, influenciar na forma como esse relacionamento se dá em outros âmbitos de discussão.

Tradicionalmente, o setor financeiro não era considerado alvo principal deste tipo de regulamentação, o que trouxe ao caso peculiaridades merecedoras de atenção no que toca ao comportamento dos seus participantes, potencialmente influenciados pela expectativa em relação aos reflexos que a regulação da responsabilidade socioambiental do SFN pode provocar em toda a atividade econômica, dependente do apoio e dos recursos do setor financeiro, o qual deverá passar a preocupar-se com os riscos e as oportunidades de natureza socioambiental dos projetos corporativos de seus grandes clientes. Enfim, as organizações do setor financeiro possuem o potencial de disseminar as práticas de responsabilidade socioambiental para organizações de todos os outros setores da economia, de todos os tipos e tamanhos, e esse fato pode ter influenciado o comportamento tanto do BCB quanto das demais entidades participantes do caso.

Além disso, o Brasil é considerado um ator central no contexto global em relação ao desenvolvimento de políticas de responsabilidade socioambiental, tendo sido escolhido para acolher dois dos mais importantes eventos sobre meio ambiente já realizados no mundo: a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (também chamada de “Cúpula da Terra”, “Eco 92” e “Rio 92”), e a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (também chamada “Rio+20”).

Oportunamente, a Audiência Pública 41/2012 foi lançada pelo BCB em evento da Rio+20, com a presença do então Presidente do BCB, Alexandre Tombini, e alguns membros da diretoria. O Edital da Audiência Pública continha duas minutas de resolução, uma

obrigando às organizações do SFN a elaborar suas PRSA e outra obrigando a elaborar um Relatório de Responsabilidade Socioambiental – RSA. Esta última acabou não se tornando uma norma de fato; a primeira tornou-se norma apenas em 2014, com uma série de modificações.

O presente trabalho conta com seis capítulos. Neste capítulo introdutório expõem-se a delimitação da pesquisa, a pergunta de pesquisa, os objetivos geral e específicos e a justificativa, além da organização da dissertação.

No Capítulo 2, encontra-se o referencial teórico da pesquisa, no qual se explora a Teoria de *Stakeholders* e a Teoria da Mudança Institucional Gradual e Transformativa, para em seguida promover a conjugação entre as duas teorias. Complementarmente, utiliza-se de um aspecto da teoria da dependência de recursos para auxiliar na compreensão do fenômeno da representação por entidades de classe.

No Capítulo 3, trata-se das questões referentes ao método utilizado na pesquisa. Primeiramente, trata-se da escolha metodológica da abordagem por meio de estudo de caso e sua caracterização. Depois, da coleta de dados, seleção dos dados, realização de entrevistas. A seguir, trata-se da análise dos dados e da classificação das entidades participantes do caso enquanto *stakeholders* e agentes de mudança por meio de categorias e subcategorias de análise.

No Capítulo 4, realiza-se a apresentação do caso empírico, organizado cronologicamente segundo a nomenclatura definida na Estrutura Narrativa: Eventos Anteriores ao Episódio Central, Eventos Contemporâneos ao Episódio Central, o Episódio Central propriamente dito, os Eventos Relacionados e os Eventos Posteriores, incluindo-se a própria Resolução 4327/2014. O levantamento histórico empreendido nesta etapa, pesquisando a evolução da temática da responsabilidade socioambiental no Brasil e no mundo, busca uma aproximação com o setor financeiro na medida em que o levantamento se aproxima do episódio da normatização da responsabilidade socioambiental do SFN.

No Capítulo 5, procede-se a análise de *stakeholders* e de agente de mudança, para, a seguir, promover uma análise conjugada das duas abordagens, associando os elementos teóricos entre si. Com o objetivo de melhor compreender o comportamento dos participantes do Episódio Central, o Capítulo 5 também faz uso dos relatos de entrevista.

Finalmente, no Capítulo 6, o desfecho e as considerações finais acerca deste estudo, comentando sobre os resultados gerais, as limitações deste estudo e sugestões relevantes para estudos futuros sobre o tema.

CAPÍTULO 2 - REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo será realizada a discussão acerca dos principais modelos e conceitos teóricos utilizados na pesquisa, no sentido de ajudar a compreender como se dá a influência de *stakeholders* em um processo de mudança institucional de natureza gradual e transformativa. Para maior facilidade de compreensão, optou-se pela divisão do capítulo em cinco tópicos.

O primeiro tópico aborda a Teoria de *Stakeholders* e a análise de *stakeholders*. O segundo tópico desenvolve o conceito de Instituições e de Mudança Institucional. No terceiro tópico, aborda-se a Mudança Institucional Gradual e Transformativa e a análise de agentes de mudança institucional. A quarta seção busca promover a conjugação teórica entre a Teoria de *Stakeholders* e a Mudança Institucional Gradual e Transformativa, buscando explicar como os *stakeholders* podem utilizar seus atributos de relevância como forma de serem reconhecidos como agentes de mudança institucional e associando os tipos de agentes de mudança às tipificações e aspectos da relevância dos *stakeholders* oferecidas pelo conjunto teórico adotado. A quinta e última seção apresenta um resumo sobre as bases e articulações teóricas apresentados no capítulo.

2.1 Teoria de *stakeholders*

Apesar dos antecedentes históricos que remetem, por exemplo, a Adam Smith, a Teoria de *Stakeholders* é relativamente recente, tendo sido desenvolvida a partir do trabalho seminal de Freeman (1984), no qual foi defendido o ponto de vista de que as empresas deveriam dedicar atenção aos interesses de outros atores que não somente os seus proprietários ou o corpo diretivo, no momento de tomada de decisões estratégicas. A preocupação principal do autor era explicar a relação de empresas com o ambiente externo e seu comportamento dentro desse ambiente. Segundo Frooman (1999), o modelo traçado continha uma empresa no centro e seus *stakeholders* em volta, estabelecendo com ela relações tidas como diádicas e mutuamente independentes. Com o tempo, extrapolou-se o modelo para o contexto organizacional, sendo aplicado para qualquer tipo de organização e de todos os portes, com qualquer tipo de composição ou contexto histórico (PHILLIPS; FREEMAN; WICKS, 2003).

A fama alcançada pelo termo “*stakeholder*” o fez ser utilizado indiscriminadamente, de acordo com definições distintas, ou até mesmo de forma descolada da própria teoria.

Segundo Mainardes, Alves e Raposo (2011, p. 228), existem incontáveis definições para o termo em trabalhos acadêmicos, mas a maior parte dos entendimentos permanece ao redor da definição de Freeman (1984), consistindo na necessidade de se considerar os interesses de quem pode afetar (ou exercer influência), ou ser afetado (ou influenciado) pelo escopo dos objetivos organizacionais, ou ainda, pelas políticas, ações e decisões das organizações na perseguição desses objetivos.

Das definições que surgiram depois de Freeman (1984), muitas são amplas e consideram um grande número de partes como *stakeholders*; muitas outras são estritas, buscando delimitar o foco de atenção das organizações em grupos menores, que apresentem atributos de relevância que indiquem à organização a quem se deve levar em consideração no planejamento de suas ações.

Na sequência, apresenta-se um exemplo de definição ampla, com viés teórico deontológico; um exemplo de definição estrita, com viés teórico estratégico; e uma terceira definição, que busca uma conciliação entre as duas visões, e, conseqüentemente, entre os dois vieses. Das definições apresentadas, surgem atributos atinentes aos *stakeholders*, que podem fazer com que suas demandas se sobressaiam sobre outras, e também um entendimento mais apurado do que seja um *stakeholder*.

Como exemplo de uma definição ampla, Bryson (1995, p. 27) definiu *stakeholders* da seguinte forma: “quaisquer grupos de pessoas ou organizações que podem apresentar demandas requerendo a atenção da organização, seus recursos ou seu resultado, ou que são afetados pelos seus resultados” (tradução nossa). Tal definição traz dificuldades para as organizações que pretendem gerenciar seus *stakeholders*, uma vez que qualquer grupo pode se tornar *stakeholder*, bastando para isso apresentar uma demanda.

Nesse contexto, em que os *stakeholders* são considerados iguais entre si, o que poderia fazer uma demanda sobressair-se às demais seria o grau de atenção imediata exigida pela demanda, seja porque o assunto é urgente ou porque o assunto é demasiado importante. Percebe-se ainda, nessa definição, um viés teórico deontológico, tal como observado em Evan e Freeman (1993), para os quais os *stakeholders* possuiriam valor intrínseco, e como tal, deveriam ser tratados como “fins” em si mesmos, e não apenas como “meios” para se chegar aos “fins”.

Em contraste, Eden e Ackermann (1998, p. 117) apresentam uma definição estrita, com viés teórico estratégico: “pessoas ou pequenos grupos com o poder de responder à organização, negociar com ela e mudar seu futuro estratégico” (tradução livre). Ou seja, o “poder” seria o único atributo necessário para se considerar uma parte interessada como

stakeholder. Logo, as demandas e interesses dos atores de maior “poder” seriam objeto de maior atenção e, portanto, exerceriam maior influência no processo decisório organizacional. Adicionalmente, chama a atenção o fato de a referida definição destacar a capacidade dos *stakeholders* em trazer mudanças para o contexto organizacional.

Por outro lado, Donaldson e Preston (1995) buscaram promover a conciliação entre as visões ampla e estrita do que seja um *stakeholder*, e também entre os vieses deontológico e o teórico estratégico. Segundo os autores, podem ser considerados *stakeholders* quaisquer partes que possuam interesses legítimos nas atividades de uma organização, desde que tal organização também possua interesse em manter relacionamento com essas partes. E ainda, uma vez que a “legitimidade” seria o atributo necessário e suficiente para que uma determinada parte fosse considerada um *stakeholder*, essa parte deveria ser considerada por sua própria causa, e não porque seus interesses se alinham aos da organização ou de outro grupo associado.

Analisando-se a definição de Donaldson e Preston (1995), verifica-se a existência de uma precondição acerca da reciprocidade do interesse na manutenção dos relacionamentos, para que uma organização reconheça as partes interessadas como *stakeholders*. Ao mesmo tempo, porém, a definição aponta no sentido do dever ético ou moral de se reconhecer os *stakeholders* que possuam legitimidade. Logo, ao ignorar quaisquer partes interessadas legítimas, a organização estaria correndo o risco de cometer um equívoco de natureza ética ou moral.

Caminhando na direção de um aperfeiçoamento teórico, Mitchell, Agle e Wood (1997) apresentaram não exatamente uma nova definição, mas um método de classificação que causou impacto na forma como se define um *stakeholder*. Segundo os autores, os atributos “poder”, “legitimidade” e “urgência”, isoladamente não são suficientes para se identificar as partes interessadas de maior relevância, de forma a indicar a quais *stakeholders* uma organização deveria dar prioridade no atendimento das demandas. Então, esses três atributos, acumuláveis e socialmente construídos, são combinados entre si, gerando oito possibilidades de classificação, conforme o Quadro 1.

Os *stakeholders* que acumulam os três atributos são classificados como “Definitivos”; os que possuem poder e legitimidade são “Dominantes”; os que possuem poder e urgência são “Perigosos”; os que possuem legitimidade e urgência são “Dependentes”. Os que possuem apenas poder são “Dormentes”; apenas legitimidade, “Discricionários”, e apenas urgência, são *stakeholders* “Demandantes”. Aqueles que não possuem nenhum atributo não são considerados *stakeholders*.

Quadro 1. Classificação dos *stakeholders* conforme atributos de relevância.

Classificação	Poder	Legitimidade	Urgência
Definitivo	X	X	X
Dominante	X	X	
Dependente		X	X
Perigoso	X		X
Dormente	X		
Discricionário		X	
Demandante			X

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Mitchell, Agle e Wood (1997).

Acerca desses três atributos, Preble (2005) interpreta Agle, Mitchell e Sonnenfeld (1999) e define “poder” como a habilidade de influenciar o comportamento de uma organização, independentemente da legitimidade ou não da demanda; “legitimidade” seria o embasamento contratual, legal ou moral dessa demanda, ou ainda, se a demanda é socialmente aceitável; “urgência” seria o grau de atenção imediata que a demanda necessita, devido à sua criticidade ou à sua sensibilidade ao tempo, o que seria um componente dinâmico adicionado à análise de relevância e à gestão de *stakeholders*. Perceba-se, entretanto, que o atributo “poder” é inerente ao *stakeholder*; já os demais foram definidos como sendo inerentes às demandas.

A partir de uma reflexão sobre as definições já apresentadas sobre o que é um *stakeholder* e quais são os seus atributos, pode-se chegar a um entendimento mais específico e útil para o contexto organizacional. Portanto, *stakeholders* são: (1) partes interessadas nas atividades de uma organização; (2) que apresentam demandas segundo seus próprios interesses; (3) que possuam poder e/ou suas demandas apresentem legitimidade e/ou urgência; e (4) por causa desses atributos, a organização leva, ou deveria levar suas demandas em consideração, oferecendo respostas, negociações ou mudanças, como forma de retorno às demandas apresentadas.

Uma limitação de Mitchell, Agle e Wood (1997) é que não foi oferecida uma forma de se medir os atributos de relevância, ficando a cargo de cada pesquisador encontrar sua forma de medição. Mainardes, Alves e Raposo (2011) apontam que ainda faltam estudos que aceitem o desafio de medir “poder”, “legitimidade” e “urgência”. Perceba-se que tal medição poderia ser empreendida sob a percepção da organização acerca de seus *stakeholders* ou pelos *stakeholders* individualmente, acerca de si mesmos em relação à organização.

Como um atributo inerente ao *stakeholder* em si, o poder tem sido objeto de atenção especial por parte de alguns autores. Para Mitchell, Agle e Wood (1997, p. 865), existem três tipos de poder: coercitivo, normativo e utilitário. O poder coercitivo é baseado na utilização

(ou na ameaça de utilização) de recursos físicos de força, violência e repressão; o poder normativo é baseado em recursos simbólicos, tais como estima e prestígio, o que está fortemente associado à questão da aceitação social e do embasamento moral que dá legitimidade às demandas dos *stakeholders*; e o poder utilitário é baseado na utilização ou disponibilização de recursos financeiros e materiais, tais como bens e serviços.

Caminhando por outra vertente, Hardy (1996) não classificou o poder do *stakeholder* por tipos, mas identificou que o poder possui três dimensões cumulativas. A primeira é relativa à posse de recursos; a segunda, relativa à influência sobre os significados, e a terceira, relativa à influência sobre os processos.

Segundo Hardy (1996), a posse de recursos está ligada não somente ao capital que o *stakeholder* possui ou controla, mas também ao prestígio, credibilidade, acesso à informação, acesso a altos escalões, dentre outros fatores; a manipulação de significados está ligada às ações de controle do *status quo*, tanto no sentido da manutenção quanto no do empreendimento de mudanças; e a terceira dimensão, a dos processos, está ligada à aplicação de procedimentos e rotinas, obtida por meio do acesso a níveis de tomada de decisão.

Em relação à análise de *stakeholders*, é preciso fazer a ressalva de que tanto os papéis desempenhados pelos *stakeholders* quanto as percepções envolvendo a relevância de suas demandas são voláteis, dependentes do contexto do ambiente, da ação do tempo e dos momentos de interação com outros *stakeholders* (VIEIRA, 2013). Então, qualquer modelo de análise de *stakeholders* deverá exigir um esforço contínuo das organizações, tanto para entender os personagens reais e concretos e suas circunstâncias (FREEMAN; MCVEA, 2001), quanto para atribuir maior ou menor relevância às suas demandas, pois estas são influenciadas exatamente pela realidade e pelas circunstâncias que envolvem esses personagens, e por isso, dinâmicas, latentes e difíceis de discernir (VOSS; VOSS; MOORMAN, 2005).

Em suma, um *stakeholder* pode assumir mais de um papel, e não é possível determinar se novos papéis irão surgir no decorrer do tempo ou não; logo, qualquer classificação de partes interessadas deve ser provisória, na melhor das hipóteses (CABRAL; FERNANDES; RIBEIRO, 2015). Portanto, toda análise deve restringir-se a um contexto ou circunstância específica. A cada situação, a análise teria de ser refeita e, eventualmente, os mesmos *stakeholders* poderiam surgir com classificações diferentes da análise anterior, ou ainda, manter-se na mesma classificação, porém com alguns aspectos modificados em relação aos seus atributos.

Berman *et al.* (1999) apresentam uma forma de análise que prioriza as demandas dos *stakeholders* considerados “chave”, colocando o foco mais no *stakeholder* em si do que nas suas demandas. Downing (1997) argumenta que este tipo de priorização poderia provocar reações negativas dos *stakeholders* menos priorizados, suscitando manifestações e boicotes, e no caso de empresas, causando perda de reputação de marcas, redução nas vendas e perda de espaço de mercado.

Nesse sentido, um dilema se coloca. Supondo que uma organização com um grande número de *stakeholders* receba um grande número de demandas para examinar, ela irá inevitavelmente ter de adotar algum tipo de priorização. Todavia, corre-se o risco de provocar reações dos *stakeholders* menos priorizados, o que pode trazer efeitos adversos para a organização.

Ao mesmo tempo, pelo viés da racionalidade limitada, Preble (2005) reconhece que os gestores e as organizações possuem limitações em relação ao tempo, ao processamento de informação e à disponibilidade de recursos, e que, de uma forma ou de outra, as demandas obrigatoriamente deverão passar por um processo de priorização. Os trabalhos de Graves e Waddock (1994), Berman *et al.* (1999) e Harrison e Fiet (1999) apontam no sentido de que a gestão de *stakeholders* apresenta impacto positivo no desempenho financeiro ou social das empresas.

Afinal, Mainardes, Alves e Raposo (2011) apontam a necessidade de um modelo novo e unificado para a teoria de *stakeholders*, considerando o ambiente dinâmico e a influência mútua que as organizações, e cada um dos *stakeholders*, exercem entre si. A demonstração da assertividade dessa concepção ficaria a cargo de estudos empíricos descritivos, que discutam relacionamentos em andamento, conflitos de interesse entre *stakeholders* e dificuldades gerenciais em lidar com múltiplos objetivos (tomada de decisão, estrutura, intermediação, dentre outros). Como temas de estudo, os autores recomendam estudar como atores com interesses divergentes e pertencentes a grupos diferentes conciliam seus interesses, e também compreender como as organizações identificam *stakeholders* e atribuem maior ou menor relevância às suas demandas, considerando que essas demandas são concorrentes e que algum critério de priorização é necessário.

2.2 Instituições e mudança institucional

Muitas das definições existentes sobre instituições ressaltam aspectos ligados à estabilidade, continuidade e reprodução. Por exemplo, Scott (1995, p. xiii) define instituições

como “estruturas cognitivas, normativas e reguladoras que, junto com atividades e recursos, proveem estabilidade e sentido ao comportamento organizacional” (tradução livre). De acordo com o mesmo autor, as instituições seriam duradouras, simbólicas, resistentes à mudança e transmitidas entre as gerações pela manutenção e reprodução. E seriam suportadas por três pilares, igualmente fundamentais: (1) regulador: as instituições estabelecem regras e inspecionam a conformidade, regulando o comportamento; (2) normativo: incluem valores e normas, definem objetivos e metas e os caminhos para alcançá-los; e (3) cognitivo: preocupam-se com os processos interpretativos internos dos atores sobre a natureza da realidade social e o compartilhamento dessas percepções.

Além de Scott (1995), outros autores seguem na linha da estabilidade institucional, tais como Powell (1991, p. 197): “coisas institucionalizadas tendem à inércia, isto é, resistem aos esforços de mudança” (tradução nossa); e Jepperson (1991, p. 145): “instituições são padrões sociais que, quando cronicamente reproduzidos, devem sua sobrevivência a processos relativamente auto-ativados” (tradução nossa).

Continuando nessa direção, Peci, Vieira e Clegg (2006, p.57) apontam uma tendência à homogeneidade: o processo de institucionalização ocorre quando convenções sociais assumem *status* de regra, como consequência da adequação ao sistema de valores de uma sociedade e pelo temor pelo que pode acontecer caso se desvie das prescrições de como se deve agir, o que se deve ou não fazer. Assim, os indivíduos internalizam as prescrições como “coisa certa”, assumindo então essas prescrições como regras sociais instituídas.

Em contrapartida, para North (1990) e North (1999), as organizações são os *players* de um “jogo”, e assim como perseguem seus objetivos, elas atuam como agentes de mudança institucional. A metáfora de “jogo” foi utilizada por North (1990, p. 3) para se referir às instituições como “regras do jogo em uma sociedade”, ou mais formalmente, “restrições criadas pelo próprio homem para ditar os contornos da interação humana”. Com um viés menos sociológico e mais econômico, atribui o processo de institucionalização principalmente a dois fatores: as “incertezas”, tanto pela limitação da racionalidade dos agentes e da capacidade computacional (NORTH, 1990, p. 25) quanto pela natureza dinâmica do ambiente (NORTH, 1999, p. 16) e os “custos de transação”, tanto pela dificuldade dos agentes em conhecer de fato o objeto da transação em andamento (NORTH, 1990, p. 29), quanto pela necessidade de asseguarção de legitimidade de transações de troca (NORTH, 1990, p. 32).

Todavia, o próprio sistema de valores da sociedade, que deu origem às instituições, não é estático, pois existem agentes sociais – indivíduos ou organizações - em diálogo e em ação, exercendo influência no modo como os outros indivíduos ou organizações interpretam o

ambiente à sua volta e as regras vigentes (SCHMIDT, 2008). E ainda, refletindo sobre Peci, Vieira e Clegg (2006), as percepções sobre “certo” e “errado”, sobre como se deve agir e o que se deve ou não fazer, vão se modificando paulatinamente na sociedade conforme o curso dos acontecimentos. Em outras palavras, os termos “homogeneidade” e “estabilidade”, em relação às instituições, em vez de ser interpretados como sinônimo de “rigidez”, indicariam que as instituições podem ser objeto de mudanças não disruptivas, ainda assim preservando uma relativa estabilidade institucional (STREECK; THELEN, 2005; MAHONEY; THELEN, 2010). Não se pode ignorar também o fato de que as organizações buscam influenciar a opinião da sociedade e os critérios dessa apreciação, oferecendo novas interpretações e entendimentos que lhes sejam mais favoráveis e acabem, dessa forma, por legitimar suas ações.

Complementarmente, segundo Scott (1995), as organizações, enquanto partes de um sistema social, necessitam mais do que recursos físicos e informacionais: elas dependem também de recursos de aspecto social, como a aceitação do campo organizacional e a construção de credibilidade acerca de suas ações. Logo, como colocam Rossoni e Machado-Silva (2012, p. 273), a credibilidade de uma organização, bem como o julgamento e a aceitação de suas ações, condicionam a sua capacidade de adquirir recursos, uma vez que a organização faz parte de um sistema social, no qual impera um conjunto de crenças, valores e pressupostos.

Portanto, em um nível macro, as instituições são estabelecidas sob um contexto de “conformidade com sistemas de valores de uma sociedade e do temor do desvio” (VIEIRA; GOMES, 2014, p. 681), mas, uma vez estabelecidas, as instituições começam a condicionar o comportamento social e passam a fazer parte ativa do ambiente, podendo contribuir para modificá-lo. A partir daí, portanto, as influências exercidas pelas organizações no sentido de buscar mudanças institucionais que estejam de acordo com seus interesses e necessidades devem levar em conta a existência de um *status quo* e a necessidade de se agir política e estrategicamente.

Hall e Taylor (1996) apresentam três perspectivas institucionais constituintes do que se denomina “Novo Institucionalismo”, em busca de respostas a três perguntas: como os atores institucionais se comportam, o que fazem as instituições, e por que elas se mantêm. A primeira perspectiva é histórica, na qual a estrutura institucional da comunidade política dita o comportamento coletivo; a segunda é sociológica, na qual a cultura influencia na estruturação institucional e no comportamento coletivo, e a terceira é inspirada na Escolha Racional. Nesta, cada indivíduo busca consolidar nas instituições o melhor cenário para atender a seus

interesses, e acaba chegando a um acordo voluntário com os demais atores, muitas vezes alcançando um resultado sub-ótimo.

As três perspectivas, afinal, oferecem uma visão de que as instituições tendem à estabilidade e à reprodução, pois pouco exploram a questão de como as instituições se modificam ao longo do tempo. Como dito em Vieira e Gomes (2014, p. 682), “no conflito entre estrutura e agência, a balança pende para a estrutura”. Bell (2011) argumenta no mesmo sentido, ou seja, a importância da ação dos agentes e de sua discricionariedade não é adequadamente abordada nesse viés teórico.

Como lembra Coraiola *et al.* (2015, p.702), até certo tempo os estudos organizacionais com abordagem institucional focavam em uma explicação parcial, “privilegiando o estudo da influência e do controle das instituições sociais sobre as práticas organizacionais e o funcionamento das organizações”. Ainda segundo os mesmos autores, DiMaggio (1988) já buscava estudar a influência dos agentes na explicação da mudança institucional, seguido por uma série de autores, tais como: Lawrence e Phillips (2004), Greenwood e Suddaby (2006), Koene (2006), Leca e Nacache (2006), Hardy e Maguire (2008), todos anteriores ou contemporâneos aos trabalhos de Streeck e Thelen (2005) e Mahoney e Thelen (2010), que versam sobre a mudança institucional gradual e transformativa.

2.3. Mudança institucional gradual e transformativa

Streeck e Thelen (2005) e Mahoney e Thelen (2010) defendem uma perspectiva em que as instituições estão sob constante mudança, que ocorre de forma gradual e transformativa. Como contraponto à ênfase de algumas teorias na estabilidade institucional e mudanças abruptas de natureza exógena, tal como a teoria do equilíbrio pontuado, Streeck e Thelen (2005, p.9) argumentam que até mesmo eventuais períodos de estabilidade institucional são frutos de um esforço contínuo dos atores que a defendem. Muito embora não negando a possibilidade da ocorrência de choques exógenos ou de momentos de ruptura, procuram romper com uma visão estática das instituições onde a estrutura prevalece, reconhecendo força transformadora na agência ao longo do tempo. Essa abordagem favorece estudos de perspectiva longitudinal que se proponham a analisar processos de mudança institucional e o papel dos agentes.

Se instituições tipicamente envolvem definição de direitos e obrigações, distinção entre o que é correto e incorreto, apropriado e inapropriado, possível ou impossível, ditam padrões de comportamento virtualmente previsíveis e confiáveis. Assim, espera-se que os

atores institucionais se comportem conforme estipulado nas regras, e os comportamentos considerados indesejáveis sejam desqualificados.

Todavia, isso também significa que esses mesmos atores empreenderão um esforço contínuo para fazer prevalecer interpretações dessas instituições que lhes sejam convenientes, ou seja, que estejam em conformidade com seus interesses. Muitas vezes, esse esforço contínuo irá provocar mudanças efetivas nessas regras, e os atores institucionais assumem o papel de agentes de mudança institucional. Estabelece-se, dessa forma, uma visão de que as instituições estão continuamente envolvidas em uma dinâmica de mudança gradual e transformativa (STREECK; THELEN, 2005).

Streeck e Thelen (2005, pp. 12-13) situam as instituições como “regimes sociais”: são conjuntos de regras que estipulam o comportamento esperado dos atores institucionais e que desqualificam os comportamentos considerados indesejáveis. Os autores apresentam um modelo que retrata instituições como regimes sociais (Figura 1), em que existem as regras, uma entidade “criadora de regras” que zela pelas instituições e os “seguidores de regras” que interagem com essa entidade. Para além das fronteiras do regime, figuram a sociedade e terceiras-partes.

A legitimidade dos regimes sociais depende da sua conformidade com as expectativas, princípios e valores da sociedade na qual as instituições estão inseridas. Em um regime social, diferenciam-se partes de um relacionamento contínuo: de um lado, situam-se os “criadores de regras”; de outro, os “seguidores de regras”. Entre eles, o foco de sua ação, ou seja, as regras propriamente ditas; em torno deles, terceiras-partes diversas e a sociedade em geral. As estratégias adotadas pelas partes para se relacionar e para influenciar na mudança e na interpretação das regras irão determinar a natureza dos relacionamentos, bem como das mudanças institucionais tipificadas por Streeck e Thelen (2005) e revistas por Mahoney e Thelen (2010).

Por essa perspectiva, a estrutura institucional deixa de ser vista sob o paradigma de uma construção sólida, cuja mudança é custosa, penosa e poucas vezes empreendida, para se adotar uma metáfora de algo mais “pastoso”, “viscoso”, que se modifica gradualmente conforme se acrescenta algo ou se substitui alguma parte (STREECK; THELEN, 2005). Dessa forma, o objeto de análise torna-se o incremento de novas normas a instituições pré-existentes e a reinterpretação, ou exploração de lacunas ou “brechas” deixadas nas normas que compõem essas instituições.

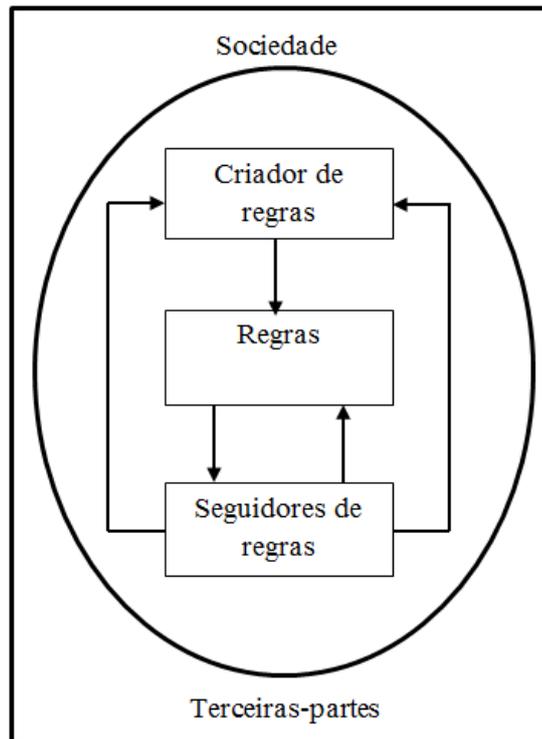


Figura 1: Instituições como regimes.

Fonte: Reprodução de Streeck e Thelen (2005, p. 13) (tradução livre).

Streeck e Thelen (2005) e Mahoney e Thelen (2010) propuseram quatro tipos de mudança institucional gradual e transformativa, apresentadas no Quadro 2. Em cada tipo de mudança predomina um determinado tipo de agente de mudança institucional, que irá empreender uma estratégia de mudança mais provável ao ambiente institucional percebido. Os tipos de agente interessados em mudanças institucionais variam conforme as possibilidades de uma proposta de mudança ser vetada, por passar pelo crivo de muitas instâncias de veto ou por passar por algumas instâncias poderosas, e o nível de discricionariedade na interpretação das normas vigentes e na implementação de novas normas ou de normas alteradas.

A mudança do tipo *Displacement* ocorre por meio de remoção de regras existentes e introdução de novas. Costuma ocorrer em um ambiente institucional que apresenta poucas possibilidades de veto, ou seja, as instâncias que poderiam impedir ou atrasar o processo são poucas ou possuem pouco poder. Por outro lado, o ambiente apresenta pouca possibilidade de interpretações alternativas das regras ou de sua implementação. Com uma percepção de que o ambiente institucional encontra-se favorável para interposição de demandas por novas regras, mas não para novas interpretações das regras vigentes, os agentes adotam a estratégia de propor a substituição das regras, agindo abertamente contra o *status quo* e são denominados “insurgentes” (*Insurrectionaries*) (MAHONEY; THELEN, 2010).

Quadro 2: Tipos de mudança institucional, de agentes de mudança e características do ambiente institucional.

		Características da Instituição Alvo	
		Baixo nível de discricionariiedade na interpretação / implementação (<i>enforcement</i>)	Alto nível de discricionariiedade na interpretação / implementação (<i>enforcement</i>)
Características do contexto político	Muitas possibilidades de veto	Mudança por <i>layering</i> : predominância de agentes do tipo <i>subversives</i>	Mudança por <i>drift</i> : predominância de agentes do tipo <i>symbionts</i>
	Poucas possibilidades de veto	Mudança por <i>displacement</i> : predominância de agentes do tipo <i>insurrectionaries</i>	Mudança por <i>conversion</i> : predominância de agentes do tipo <i>opportunists</i>

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de Mahoney e Thelen (2010, p. 28).

A mudança classificada como *Layering* ocorre por meio de inserção de novas regras ao conjunto pré-existente, de emendas ou de revisões de regras antigas. O ambiente institucional se apresenta adverso em ambas as dimensões do modelo: apresenta muitas possibilidades de veto para as demandas e permite pouca discricionariiedade na interpretação e implementação de regras. Diante da percepção de um cenário de dificuldades, os atores preferem dissimular suas intenções e propõem mudanças incrementais em lugar de mudanças mais impactantes, para evitar os custos do embate com os defensores do *status quo*. Os autores denominaram esse tipo de agente de mudança como “subversivos” (*Subversives*) (MAHONEY; THELEN, 2010).

A mudança do tipo *Drift* ocorre pela alteração do impacto das regras existentes em decorrência de mudanças no próprio ambiente institucional, então percebido pelos agentes como um ambiente que apresenta alta discricionariiedade para interpretar e implementar as regras, mas, em contrapartida, existem muitas instâncias de veto, ou instâncias com muito poder de veto, dificultando a interposição de demandas por novas regras. Os agentes, então, buscam minar as instituições no longo prazo. Esse movimento acontece alterando-se a forma como as regras são implementadas e postas em prática: os agentes vão modificando os processos até que as regras escritas não tenham mais sentido se comparadas ao que se pratica. Vale advertir que existem também atores simbióticos, não constantes do modelo, que tendem a defender o *status quo*, não defendendo mudanças e não minando as instituições. A esse tipo

de agente os autores denominaram “simbióticos parasitas” (*Parasitic Symbionts*) (MAHONEY; THELEN, 2010).

Neste ponto é necessário fazer uma ressalva que existem atores institucionais que pretendem a manutenção do *status quo*; esses não são agentes de mudança, pois agem pela manutenção das instituições tal como estão, e não minam as instituições. Estes são chamados pelos autores de “simbióticos mutualistas” (*mutualistic symbionts*) (MAHONEY; THELEN, 2010).

Por fim, a mudança classificada como *Conversion* ocorre por meio da alteração da forma de se aplicar as regras já existentes, em função de um realinhamento estratégico. Ocorre em ambientes em que há alta discricionariedade das regras e as demandas por mudanças possuem poucas possibilidades de veto. Estando o ambiente favorável nas duas dimensões, os agentes procuram favorecer-se disto, preferindo comportar-se de forma ambígua, evitando os custos do claro posicionamento e explorando as oportunidades que surgirem. A esses agentes, os autores denominaram “oportunistas” (*Opportunists*) (MAHONEY; THELEN, 2010).

2.4 Stakeholders enquanto agentes de mudança institucional gradual e transformativa

A entidade reguladora, na posição de “criadora de regras” do regime social descrito por Streeck e Thelen (2005) e reproduzido na Figura 1, estabelece as instituições que regem o ambiente e o comportamento dos agentes, mas também tem a incumbência de preservar as instituições e fazer com que sejam seguidas, além de estar recebendo as demandas por mudanças institucionais e estar constantemente monitorando o ambiente, de forma a verificar se as regras vigentes permanecem eficazes ou apropriadas.

Além de serem considerados “seguidores de regras”, os agentes institucionais também interagem com a entidade reguladora no sentido de propor mudanças nas instituições por meio de demandas, na qualidade de *stakeholders* da entidade reguladora. Ao propor essas mudanças, os agentes de mudança esperam das instituições um melhor atendimento de seus interesses.

Portanto, considerando o contexto dessa relação e comparando-se os entendimentos já apresentados acerca de *stakeholders* e de agentes de mudança institucional, chega-se ao entendimento de que, afinal, os *stakeholders* podem atuar como agentes de mudança institucional, o que é corroborado pelos seguintes aspectos: (1) se os *stakeholders* são

regulados por uma entidade reguladora, automaticamente são partes interessadas nas atividades dessa entidade; (2) se os *stakeholders* apresentam demandas segundo seus próprios interesses, podem procurar fazê-lo inclusive almejando mudanças nas instituições; (3) para que suas demandas por mudança sejam levadas em consideração por parte da entidade reguladora, os *stakeholders* fazem uso dos atributos que lhes reputam relevância, tais como poder, legitimidade e urgência; e (4) por causa desses atributos, a entidade reguladora leva, ou deveria levar suas demandas por mudança em consideração, não deixando de oferecer retorno, mesmo que negativo, às demandas apresentadas, e também rodadas de negociação, para discutir e decidir sobre as mudanças desejadas.

Portanto, neste ponto, é possível estabelecer uma convergência entre as teorias: as organizações reguladas por uma entidade reguladora são seus *stakeholders*, mas são também “seguidores de regras” no regime social descrito por Streeck e Thelen (2005) e buscam posicionar-se como agentes de mudança institucional segundo seus interesses.

Streeck e Thelen (2005, p. 9) definiram os tipos de mudança institucional por meio dos processos e seus resultados. Se, por exemplo, um agente estiver interessado na descontinuidade do *status quo*, uma eventual abordagem de mudança institucional por um processo abrupto seria muito desvantajosa, pois essa iniciativa, além de demasiado custosa, tornaria o relacionamento com a entidade reguladora muito mais difícil dali por diante. Portanto, nesse contexto, seria preferível adotar estratégias que levassem a um processo de mudança incremental, ou seja, a transformação gradual das instituições, capazes de transformá-las no longo prazo.

Todavia, nos estudos sobre Teoria de *Stakeholders*, à exceção, por exemplo, de Eden e Ackermann (1998), a discussão não costuma estar em torno da possibilidade de que as demandas das partes interessadas possam ser utilizadas como instrumento de proposição de mudanças nas “regras do jogo”, mas sim de questões sobre a natureza dos *stakeholders* e das suas demandas, em um contexto onde os *stakeholders* são atores com interesses nas atividades de uma determinada organização, e suas demandas são relacionadas ao atendimento de seus interesses.

As partes interessadas adotam estratégias de exercício de influência no processo de mudança institucional conforme as características do ambiente institucional que se apresentam, ou melhor, conforme a percepção que possuem acerca das características do ambiente institucional, o que significa dizer que cada agente de mudança pode apresentar uma estratégia de atuação diferente, buscando utilizar seus atributos de relevância conforme seus interesses e sua percepção do ambiente.

Analisando o modelo de Mahoney e Thelen (2010), verifica-se que o mesmo apresenta quatro possibilidades de comportamento dos agentes de mudança conforme duas variáveis, com apenas dois valores possíveis: possibilidades de veto altas ou baixas e discricionariedade alta ou baixa. Contudo, o modelo não leva em consideração a existência de agentes de mudança mais relevantes que outros. Talvez os agentes de mudança tenham uma percepção de que as possibilidades de veto e a discricionariedade na interpretação das regras sejam variáveis sensíveis a seus atributos de relevância, já que são também *stakeholders* da entidade reguladora.

Em outras palavras, é possível que *stakeholders* mais relevantes tenham maior facilidade em reduzir as possibilidades de veto de suas proposições e /ou aumentar a liberdade na interpretação e implementação de regras. A Figura 2 apresenta uma possível tendência do comportamento de *stakeholders* enquanto agentes de mudança segundo seus atributos de relevância, quando as duas variáveis são sensíveis.

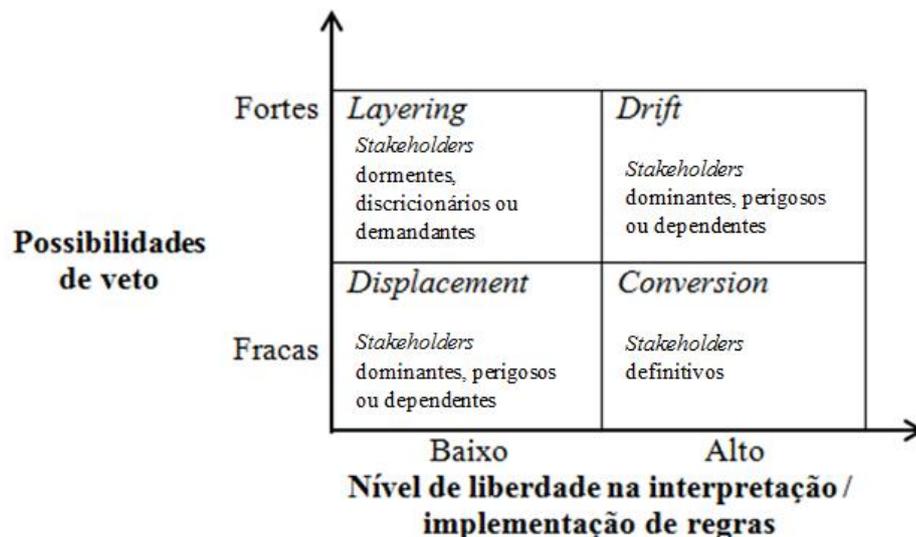


Figura 2: Tendência do comportamento de *stakeholders* enquanto agentes de mudança segundo seus atributos de relevância, com ambas as variáveis sensíveis.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Mahoney e Thelen (2010) e Mitchell, Agle e Wood (1997).

Caso as duas variáveis do ambiente sejam sensíveis à relevância dos *stakeholders*, os *stakeholders* Definitivos tenderão à mudança por *Conversion*, conseguindo se aproveitar das duas variáveis; os *stakeholders* de relevância intermediária, ao *Displacement* ou *Drift*, conseguindo se aproveitar de uma das variáveis; e os menos relevantes, ao *Layering*, enfrentando variáveis desfavoráveis.

Por outro lado, caso uma ou nenhuma variável do ambiente seja sensível à relevância dos *stakeholders*, haverá outras tendências de comportamento. Caso o nível de liberdade de interpretação ou implementação não seja sensível e se apresente baixo, os *stakeholders* Definitivos tenderão ao *Displacement*, investindo nas baixas possibilidades de veto; os de relevância intermediária, ao *Layering*, enfrentando variáveis desfavoráveis, e os menos relevantes tenderão a não conseguir se manter na posição de agentes de mudança (Figura 3).

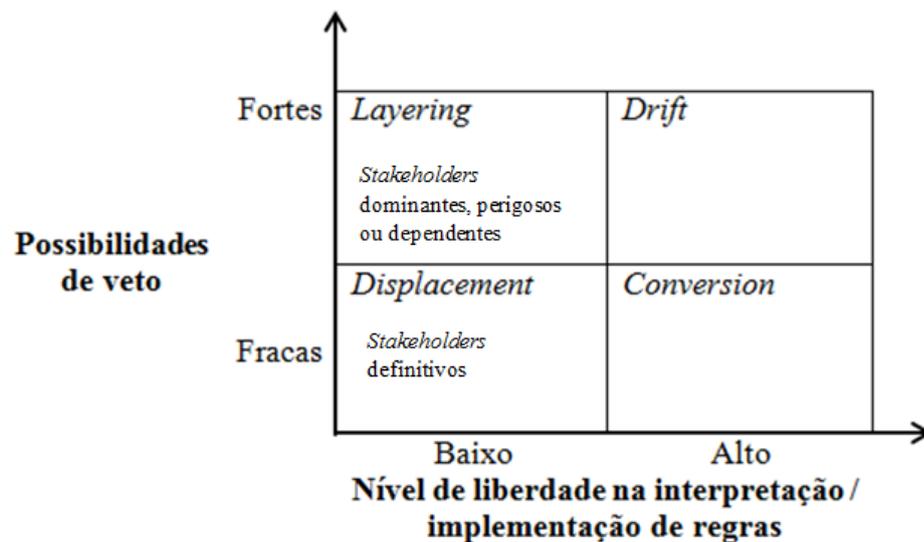


Figura 3: Tendência do comportamento de *stakeholders* enquanto agentes de mudança segundo seus atributos de relevância, com a variável “nível de liberdade” insensível.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Mahoney e Thelen (2010) e Mitchell, Agle e Wood (1997).

Porém, caso a variável insensível seja as possibilidades de veto e essas sejam fortes, os *stakeholders* Definitivos tenderão ao *Drift*, buscando aproveitar do nível de liberdade; os de relevância intermediária, ao *Layering*, enfrentando variáveis desfavoráveis; e os menos relevantes tenderão a não conseguir se manter na posição de agentes de mudança (Figura 4).

Por fim, se nenhuma das variáveis for sensível à relevância dos *stakeholders*, em um cenário desfavorável, os *stakeholders* Definitivos tenderão ao *Layering*. Os demais tenderão a não conseguir se manter na posição de agentes de mudança (Figura 5).

As Figuras 2 a 5 indicam, ainda, a existência de uma tendência de cunho geral: quanto mais adverso o ambiente institucional, maior a tendência de predominância de *stakeholders* Definitivos, ou seja, os *stakeholders* menos relevantes somente teriam oportunidade como agentes de mudança em ambientes totalmente sensíveis aos atributos de relevância.

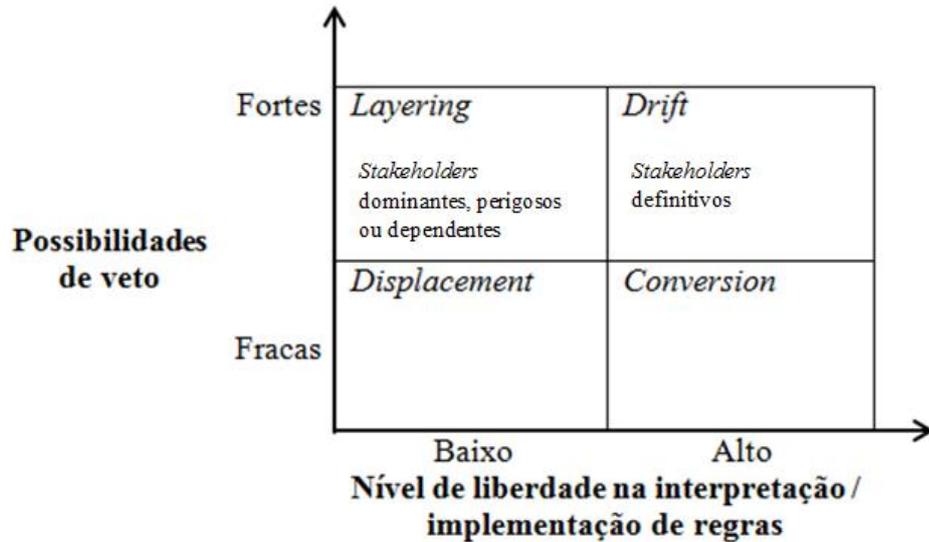


Figura 4: Tendência do comportamento de *stakeholders* enquanto agentes de mudança segundo seus atributos de relevância, com a variável “possibilidades de veto” insensível.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Mahoney e Thelen (2010) e Mitchell, Agle e Wood (1997).

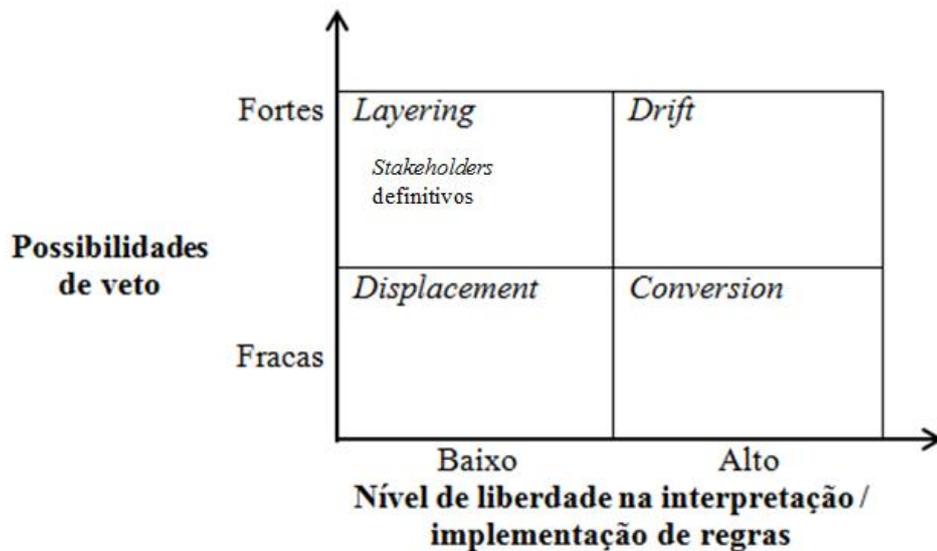


Figura 5: Tendência do comportamento de *stakeholders* enquanto agentes de mudança segundo seus atributos de relevância, com ambas as variáveis insensíveis.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Mahoney e Thelen (2010) e Mitchell, Agle e Wood (1997).

2.4.1 Associações entre atributos de relevância

Os atributos de relevância de um *stakeholder* são percebidos pela entidade reguladora por meio de suas demandas. O *stakeholder* que deixa de apresentar demandas, com o tempo, deixa de ser objeto da atenção da entidade reguladora, perde a capacidade de influenciar seu comportamento e perde a oportunidade de se apresentar como parte legítima na defesa de seus próprios interesses.

Para interpor adequadamente demandas por mudanças institucionais, o *stakeholder* precisa elaborar suas proposições estrategicamente, na medida em que percebe quais são as possibilidades de veto que terá de enfrentar e qual o nível de liberdade de interpretação de que pode lançar mão em relação ao tema em discussão, e utilizar seus atributos de relevância para se posicionar da melhor forma possível no ambiente institucional percebido.

Desse modo, os atributos de relevância dos *stakeholders* podem influenciar na sua percepção do ambiente institucional, formulando suas proposições de forma que predomine um determinado tipo de poder (normativo, coercitivo ou utilitário), uma determinada dimensão de poder (posse de recursos, influência sobre os significados ou influência sobre os processos), e também sua legitimidade e urgência, as quais podem apresentar determinados aspectos.

Em relação a esses aspectos de legitimidade e urgência, Mitchell, Agle e Wood (1997) apresentam apenas alguns indícios. Por exemplo, os autores afirmam que a legitimidade do *stakeholder* pode ter origem contratual ou legal, ou ainda, um sentido moral. A origem contratual ou legal são mais fáceis de compreender, mas o sentido moral da legitimidade pode ocorrer de várias formas e abarcar diversas explicações. Por exemplo, uma antiga entidade de pesquisa científica possui conhecimento e *status*; ou uma entidade sindical de uma categoria profissional relevante tem representatividade. Ambos podem ser *stakeholders* legítimos para discutir determinada política pública e atuarem como agentes de mudança.

Já em relação à urgência da demanda, segundo os autores, esta pode se dar pela sensibilidade do tema ao tempo (o assunto requer ação imediata, ou o momento é inadequado para a implementação da mudança) ou pela importância do tema (o assunto é muito importante e não pode esperar, ou é muito delicado e precisa ser discutido em âmbito mais amplo). Ou seja, um *stakeholder* interessado em acelerar ou refrear uma decisão poderá argumentar pelo aspecto da sensibilidade ao tempo ou pelo aspecto da importância do tema.

Então, a exploração de quais seriam os aspectos de legitimidade e urgência dos *stakeholders* pode ser considerada uma lacuna teórica a ser preenchida, porque, aliados aos tipos e dimensões de poder, esses aspectos serão utilizados estrategicamente para o atingimento de interesses e para a busca por mudanças institucionais. Assim sendo, o poder, a legitimidade e a urgência se tornariam objetos de análise mais completos e poderiam dizer mais sobre os interesses dos *stakeholders*.

A partir daí, seria possível estabelecer associações entre os tipos de poder, as dimensões de poder e os aspectos de legitimidade e urgência identificados, de modo a compreender como os *stakeholders* procuram utilizar seus atributos para tentar amenizar a sua

percepção do ambiente institucional e fazer as proposições de mudança institucional que pareçam mais adequadas ao atendimento de seus interesses. Essas associações gerarão expectativas em relação à previsibilidade do comportamento dos *stakeholders*, ou seja, o uso de determinado tipo de poder estaria associado a uma determinada dimensão de poder e a determinados aspectos de legitimidade e urgência, e poderiam dizer muito sobre a percepção que o *stakeholder* tem do ambiente institucional no qual pretende propor mudanças.

A organização do desenvolvimento teórico dessa questão será a seguinte: cada tipo de poder definido por Mitchell, Agle e Wood (1997) será comparado com as dimensões de poder de Hardy (1996) e com os aspectos de legitimidade e urgência de Mitchell, Agle e Wood (1997). Em seguida, será apresentado um quadro que resume as associações encontradas.

O exercício de influência por meio do poder normativo ocorre quando o *stakeholder* se vale de atributos simbólicos, como prestígio, estima e/ou aceitação perante a entidade reguladora, a comunidade nacional e/ou internacional, ou ainda, perante seus pares, com o objetivo de exercer algum tipo de controle nos rumos das discussões (MITCHELL; AGLE; WOOD, 1997).

Nesse sentido, espera-se que o poder normativo seja mais utilizado em conjunto com a dimensão de poder ligada aos processos do que aos recursos ou aos significados, pois é essa a dimensão de poder que “permite aos atores mais poderosos determinar os resultados nos bastidores, por meio do uso dos procedimentos e rotinas políticas” (HARDY, 1996, p. S7). Ou seja, se alguma dimensão de poder está associada ao exercício de controle no rumo das discussões, é a dos processos.

Devido à forma como o poder normativo foi definido, espera-se também que esteja associado ao exercício da legitimidade, principalmente por algum aspecto moral. Em relação à urgência, a expectativa é que o poder normativo esteja associado a apelos pela importância da questão, uma vez que a mudança por processos deve ser algo que leva certo tempo para surtir efeitos. Por outro lado, mudanças nos processos sempre levam à alteração do tempo necessário para dirimir uma questão; neste aspecto, também está associada ao aspecto da sensibilidade ao tempo.

O exercício do poder coercitivo ocorre quando o *stakeholder* se vale da capacidade de ameaçar ou usar a força para obter participação (MITCHELL; AGLE; WOOD, 1997). Um aspecto não explorado nessa definição foi que o portador de poder coercitivo pode simplesmente exibir essa capacidade sem efetivamente usá-la nem desferir ameaças diretas, ou ainda, o simples conhecimento de que uma parte possui poder coercitivo já afetaria o comportamento da outra parte.

Espera-se, portanto, que o poder coercitivo seja utilizado com a dimensão de poder relativa à posse de recursos, pois sem recursos, não há possibilidade real de uso da força. A legitimidade, nesse caso, estaria, na maior parte das vezes, ligada à posse de atribuições legais ou contratuais, ou seja, o uso da força ou ameaça seria legitimado pela legislação ou por instrumento contratual. Nesse sentido, parece que o uso, ou ameaça de uso, de meios judiciais pode ser considerado uma forma de uso do poder coercitivo.

O poder coercitivo também parece estar fortemente ligado à urgência, ou seja, o uso da força, da ameaça ou da simples exibição seria explicado tanto pelo grau de importância da questão em discussão quanto pela sua sensibilidade ao prazo.

O exercício do poder utilitário ocorre quando o *stakeholder* coloca à disposição da entidade reguladora sua capacidade técnica e operacional, oferecendo bens e/ou serviços (MITCHELL; AGLE; WOOD, 1997). Do mesmo modo que ocorre com o poder coercitivo, o portador do poder utilitário pode simplesmente exibir sua capacidade, e assim obter maior validade para sua participação.

Obviamente, espera-se que o poder utilitário esteja ligado à dimensão da posse de recursos, mas, principalmente, indicaria a aptidão do *stakeholder* para exercer influência por meio da manipulação de significados, utilizando-se de sua capacidade técnica e operacional para oferecer, como serviço, uma interpretação dos significados das questões em discussão que fosse mais favorável para si ou para seus aliados ou representados.

Espera-se que o poder utilitário esteja ligado também à legitimidade, pelo aspecto moral de que o *stakeholder* possui conhecimento em relação ao tema em discussão, atribuindo validade à sua participação nas discussões. Em relação à urgência, espera-se que o *stakeholder* explore mais a importância da questão do que sua sensibilidade ao tempo.

O Quadro 3 resume as associações encontradas entre os tipos e dimensões de poder e os demais atributos.

Quadro 3: Associações entre tipos de poder, dimensões de poder, legitimidade e urgência.

Tipo de poder	Dimensão de poder	Característica de legitimidade	Característica de urgência
Normativo	Processos	Aspecto moral (status e representatividade)	Importância da questão / tempo
Coercitivo	Posse de recursos	Atribuições contratuais / legais	Importância da questão / tempo
Utilitário	Significados / posse de recursos	Aspecto moral (conhecimento do tema)	Importância da questão

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Mitchell, Agle e Wood (1997) e Hardy (1996).

2.4.2 A questão do agrupamento por entidades de classe

Apresentadas as expectativas em relação às associações entre poder, legitimidade e urgência e seus tipos, dimensões e aspectos, o foco de atenção se volta para a questão da influência desses aspectos na forma como *stakeholders* se relacionam com o ambiente institucional e como atuam enquanto agentes de mudança institucional.

A argumentação é baseada em um aspecto da Teoria da Dependência de Recursos, apresentado por Pfeffer e Salancik (2003), que é a aglomeração das organizações em torno de entidades representativas como forma de defesa de seus interesses. O objetivo dessa argumentação é demonstrar que existe uma tendência, nos ambientes institucionais, de que somente os *stakeholders* mais relevantes sejam considerados agentes de mudança institucional.

Considere-se um cenário em que haja uma entidade reguladora e organizações reguladas, dentre as quais algumas sejam consideradas menos relevantes e outras mais relevantes.

Como apresentado nas Figuras 2 a 5, as organizações menos relevantes tenderiam a perceber um ambiente institucional menos favorável do que as demais. Ocorre que, com o tempo, essas organizações tenderiam a buscar alternativas para melhor se posicionarem como agentes de mudança institucional, enquanto as mais relevantes procurariam manter ou reafirmar sua posição, mudando de estratégia conforme o ambiente institucional se apresentasse mais ou menos favorável.

No âmbito do conjunto teórico tratado nesta pesquisa, a forma de se alcançar ou manter essa posição seria adquirindo relevância adicional. Desse modo, as organizações reguladas passariam a estabelecer um relacionamento menos desigual entre si e com a entidade reguladora, e assim seriam reconhecidas e aceitas como agentes de mudança.

Uma estratégia de que as organizações que exercem atividades afins poderiam lançar mão para alcançar ou manter tal posição seria a união de forças mediante a filiação a associações e federações, também denominadas “entidades de classe”. Dessa forma, essas organizações estariam “emprestando” seu poder, legitimidade e urgência para sua respectiva entidade de classe, a qual passaria a representar seus interesses junto à entidade reguladora, sendo então reconhecida como representante das entidades reguladas frente ao regulador, concentrando grande poder, legitimidade e urgência. Nesse sentido, as entidades de classe tomariam para si os papéis de *stakeholder* e de agente de mudança, no lugar das organizações que representa.

Esse fenômeno da formação de entidades de classe encontra guarida em Pfeffer e Salancik (2003). As organizações, de forma a preservar suas inter-relações e na defesa de seus interesses comuns, se fazem representar por associações e federações. Assim, elas reduzem sua exposição ao relacionamento direto com a entidade reguladora e reforçam seu posicionamento por meio da coletividade de organizações que se faz representar da mesma maneira. Dessa forma, as relações entre as organizações ocorrem no âmbito da representação, e assim, as associações e federações assumem o papel de *stakeholders* em seu lugar.

Quanto maior a representatividade de uma entidade de classe, maior a influência que ela poderá exercer junto à entidade reguladora. A representatividade pode vir tanto por meio de uma grande quantidade de representados, quanto de um pequeno número de representados de grande porte, ou ainda, de ambas as formas, desde que resulte em uma combinação de poder, legitimidade e urgência. A relevância que o nome da entidade de classe passa a carregar torna-a capaz de agir de modo a influenciar, e procurar modificar, o ambiente institucional e as instituições. Em suma, as entidades de classe são *stakeholders* e agentes de mudança institucional.

No âmbito das entidades de classe, as organizações reguladas debateriam os temas institucionais de seu interesse sem a interferência da entidade reguladora, e democraticamente ou não, chegariam a um resultado sobre quais demandas apresentar, de que forma apresentá-las e em que momento. Esse procedimento dificultaria o acesso externo aos conflitos, divergências e rivalidades porventura existentes entre as organizações representadas, protegendo toda a classe de interferências externas e favorecendo a sua sobrevivência (PFEFFER; SALANCIK, 2003).

Curiosamente, essa expectativa sobre o processo interno de criação de demandas nas entidades de classe lembra a perspectiva da Escolha Racional de Hall e Taylor (1996). Cada organização buscaria consolidar, nas demandas por mudanças institucionais, o melhor cenário para atender a seus interesses, e acabaria chegando a um acordo voluntário com as demais organizações, muitas vezes alcançando um resultado sub-ótimo. Portanto, esse processo interno seria contrário à visão de Frooman (1999) de que as relações entre uma entidade e seus *stakeholders* seriam diádicas e mutuamente independentes, uma vez que a entidade de classe colocaria as organizações em diálogo e buscaria o consenso, ou ao menos uma posição unificada da classe representada, que seria subscrita pela maioria de seus membros, apesar das divergências internas.

A partir de Pfeffer e Salancik (2003), depreende-se que, do ponto de vista da entidade reguladora, essa representação por entidades de classe seria bem vinda. Primeiro, porque

permitiria o gerenciamento dos relacionamentos institucionais, reduzindo-os da ordem de milhares para unidades ou dezenas. Segundo, porque as tratativas com as entidades de classe obrigatoriamente repercutiriam para todos os regulados. Terceiro, porque deixaria de se preocupar com divergências, conflitos de interesse e de opinião das organizações reguladas: as demandas oriundas das entidades de classe já seriam fruto da superação de todas essas questões, ou ao menos, subscritas pelas organizações reguladas. E quarto, as mudanças institucionais resultantes da influência das entidades de classe carregariam consigo o *status* de coisa negociada e aceita, e, portanto, haveria maior probabilidade de cumprimento sem maiores questionamentos.

No sentido inverso, a partir dos mesmos autores, depreende-se que a existência de uma entidade reguladora que zela pelas instituições também seria bem vinda por parte das organizações reguladas. Primeiro, seria considerado melhor haver uma só entidade reguladora do que mais de uma, pois, dessa forma, em vez de haver muitos alvos para o exercício de influência por parte dos *stakeholders*, haveria apenas um alvo. Segundo, facilitaria a consolidação e defesa de interesses comuns por meio de associações e federações.

Entretanto, o fenômeno da representação por entidades de classe traria um efeito colateral. Haveria a predominância dos *stakeholders* mais relevantes atuando como agentes de mudança institucional. Se existe a expectativa de que as organizações se unam em torno de entidades de classe para adquirir maior relevância e assim poderem alçar o *status* de agentes de mudança, com o tempo seria reduzida a probabilidade de se observar a presença de *stakeholders* pouco relevantes atuando como agentes de mudança.

Aliado ao efeito observado nas Figuras 2 a 5, o efeito causado pelas entidades de classe indica que, em última instância, a tendência seria que os *stakeholders* Definitivos predominassem no papel de agentes de mudança institucional.

A partir da premissa da predominância de *stakeholders* Definitivos como agentes de mudança, é possível estabelecer associações entre os tipos de agentes de mudança e os atributos de relevância, uma vez que não será necessário considerar *stakeholders* com ausência de algum atributo de relevância na análise.

2.4.3 Associações entre tipos de agente de mudança e atributos de relevância

Consideradas a tendência de comportamento dos agentes de mudança conforme a relevância e a sensibilidade das variáveis do ambiente institucional; estabelecidas as associações entre atributos de relevância; e considerada a tendência de predominância de

stakeholders Definitivos no ambiente institucional, é possível explorar as associações entre os tipos de agentes de mudança e os atributos de relevância dos *stakeholders*.

Agentes do tipo *Opportunists* atuam no sentido de se mudar a forma de se aplicar as regras (MAHONEY; THELEN, 2010), o que demanda influência por meio de manipulação dos significados (HARDY, 1996). Oferecem seus conhecimentos como serviço, usando seu poder utilitário (MITCHELL; AGLE; WOOD, 1997). Apelam para a importância do tema e para o aspecto moral da sua legitimidade (MITCHELL; AGLE; WOOD, 1997), por meio do conhecimento que possuem sobre o tema. Se as duas variáveis do ambiente institucional forem sensíveis a atributos de relevância, haverá uma concentração de *stakeholders* Definitivos adotando posicionamentos favoráveis ao *Conversion*.

Agentes do tipo *Insurrectionaries* percebem um ambiente com baixa liberdade de interpretação e baixo veto. É um ambiente favorável para novas regras, mas não para interpretações (MAHONEY; THELEN, 2010). A melhor opção para um *stakeholder* Definitivo seria utilizar-se do poder sobre os processos, atrelado ao poder normativo, à legitimidade pelo aspecto moral e à urgência pela importância da questão ou pela sensibilidade ao tempo. Se a variável “liberdade na interpretação e implementação” for desfavorável e insensível a atributos de relevância, haverá uma concentração de *stakeholders* Definitivos adotando posicionamentos favoráveis ao *Displacement*.

Os agentes do tipo *Parasitic Symbionts* buscam alterar o impacto de regras existentes, buscando minar as instituições no longo prazo, o que é mais fácil de empreender modificando aos poucos os processos de implementação das regras do que modificando as regras propriamente ditas. Nesse sentido, atuarão com seu poder normativo e sobre os processos. Para isso usarão seu *status* e representatividade, e ressaltarão a importância da questão, mas também poderão, ocasionalmente, argumentar pela sensibilidade ao tempo. Se a variável “possibilidades de veto” for desfavorável e insensível a atributos de relevância, haverá uma concentração de *stakeholders* adotando posicionamentos favoráveis ao *Drift*.

Por fim, agentes do tipo *Subversives* procuram dissimular intenções e evitar custos de embates, propondo mudanças incrementais; percebem as variáveis do ambiente desfavoráveis, por isso a tendência seria utilizarem os mesmos atributos que os *Insurrectionaries*, ou seja, atuarão sobre os processos e não sobre os significados, utilizarão seu poder normativo, o aspecto moral de sua legitimidade e a importância da questão ou a sensibilidade ao tempo como argumentos de urgência. Se ambas as variáveis forem desfavoráveis e insensíveis aos atributos de relevância, haverá uma concentração de *stakeholders* adotando posicionamentos favoráveis ao *Layering*.

Quadro 4: Associações entre tipos de agente de mudança, tipos de poder, dimensões de poder, legitimidade e urgência.

Tipo de agente de Mudança	Tipo de poder	Dimensão de poder	Característica de legitimidade	Característica de urgência	Variáveis sensíveis
<i>Opportunists</i>	Utilitário	Significados / posse de recursos	Aspecto moral (conhecimento do tema)	Importância da questão	Ambas
<i>Insurrectionaries</i>	Normativo	Processos	Aspecto moral (status e representatividade)	Importância da questão / tempo	Possibilidades de veto
<i>Parasitic Symbionts</i>	Normativo	Processos	Aspecto moral (status e representatividade)	Importância da questão / tempo	Nível de liberdade na interpretação / implementação
<i>Subversives</i>	Normativo	Processos	Aspecto moral (status e representatividade)	Importância da questão / tempo	Nenhuma
Qualquer / nenhum	Coercitivo	Posse de recursos	Atribuições contratuais / legais	Importância da questão / tempo	Indiferente

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Mahoney e Thelen (2010), Mitchell, Agle e Wood (1997) e Hardy (1996).

O Quadro 4 resume como seriam predominantemente utilizados os atributos de relevância por cada tipo de agente de mudança. Ressalve-se a questão do portador de poder coercitivo, o qual parece ser indiferente às características do ambiente institucional, uma vez escolhido o caminho da força.

Aliás, pode-se inferir que, com o tempo, ações coercitivas sejam consideradas incorretas, inadequadas, inapropriadas para um ambiente de discussão de propostas institucionais em um contexto gradual e transformativo, o que levaria, afinal, à exclusão do exercício do poder coercitivo em contextos de mudança institucional gradual e transformativa.

Observando-se o Quadro 4, percebe-se que, dos quatro tipos de agentes de mudança, em três predominam os mesmos atributos de relevância. Apenas agentes do tipo *Opportunists* possuem uma percepção favorável de ambas as variáveis do ambiente institucional; os demais agentes adotam o poder normativo como segunda opção. Portanto, o fator predominante que irá ditar o comportamento dos agentes é a sua percepção acerca da sensibilidade das variáveis do ambiente institucional. Essa questão será explorada durante a análise do caso empírico.

2.5 Resumo do capítulo

Em resumo, este capítulo apresentou bases e articulações teóricas que guiarão o desenvolvimento da pesquisa, destacando-se o seguinte:

- a) Oferece-se um entendimento de *stakeholder* gerado a partir de diversas definições apresentadas anteriormente, que suporta o argumento de que *stakeholders* podem ser agentes de mudança;
- b) A classificação de *stakeholders* considera os atributos de poder, legitimidade e urgência, mas tem natureza volátil, isto é, varia caso a caso;
- c) A priorização das demandas dos *stakeholders* é algo necessário, mas envolve riscos potenciais para a organização;
- d) Os interesses dos *stakeholders* não são fáceis de discernir; todavia, tipificações e aspectos de seu poder, legitimidade e urgência parecem estar associados entre si e a seu comportamento como agentes de mudança;
- e) A mudança institucional, gradual, transformativa e predominantemente endógena constitui-se em um novo paradigma para a discussão de como as instituições se modificam;
- f) Para se relacionarem com a entidade reguladora, as organizações reguladas se unem em torno de entidades de classe, dotadas do poder, legitimidade e urgência dos seus representados, tendendo a se tornar *stakeholders* Definitivos da entidade reguladora e atuando perante ela como agentes de mudança institucional;
- g) No ambiente institucional, a entidade reguladora e os agentes de mudança estão continuamente se relacionando no sentido de manter ou modificar as regras do ambiente. O modelo de análise apresenta quatro tipos de agentes de mudança, conforme duas variáveis relacionadas ao ambiente institucional, que podem ou não apresentar sensibilidade aos atributos de relevância dos *stakeholders*;
- h) A percepção de que as variáveis do ambiente institucional são sensíveis aos atributos de relevância dos *stakeholders* parece ser um fator preponderante na determinação do comportamento dos agentes;
- i) O exercício do poder utilitário parece mais adequado a ambientes institucionais cujas variáveis se encontram favoráveis; o exercício do poder normativo parece mais adequado quando uma ou ambas as variáveis se encontram desfavoráveis; o exercício do poder coercitivo parece inadequado ao contexto de mudança institucional gradual e transformativa.

CAPÍTULO 3 - MÉTODO

Este capítulo se dedica a apresentar as opções metodológicas para se responder à pergunta de pesquisa: **como os *stakeholders* de uma entidade governamental reguladora exercem influência em processos de mudança institucional gradual e transformativa?**

Para se responder a esta pergunta, foram delineados um objetivo geral, que é compreender como os *stakeholders* de uma entidade governamental reguladora exercem influência em processos de mudança institucional, e alguns objetivos específicos, que demandam a utilização de métodos que permitam:

- a) Realizar levantamento histórico, identificando eventos relevantes para o caso a ser estudado;
- b) Caracterizar o processo de mudança institucional em estudo;
- c) Classificar os atores identificados enquanto *stakeholders*, considerando a sua relevância e a intensidade do exercício de influência;
- d) Classificar os atores identificados enquanto agentes de mudança institucional gradual e transformativa, considerando as estratégias de influência adotadas por eles no processo de mudança institucional;
- e) Associar as classificações dos atores identificados enquanto *stakeholders* e agentes de mudança institucional gradual e transformativa, considerando o uso da relevância e do exercício de influência como fatores explicativos da adoção de estratégias de mudança institucional.

Com base nos objetivos específicos, definiram-se os seguintes procedimentos para a estruturação da pesquisa:

- a) Análise exploratória inicial, com a seleção de um caso capaz de suportar a discussão teórica;
- b) Coleta, seleção e análise preliminar de documentos acerca do caso;
- c) Realização de levantamento histórico acerca do tema do caso;
- d) Análise de conteúdo dos documentos coletados mediante categorias construídas com base no conjunto teórico e subcategorias criadas com auxílio da análise preliminar dos documentos;
- e) Classificação dos atores enquanto *stakeholders* e agentes de mudança, e conjugação das duas análises, de modo a prover melhores explicações para o fenômeno em estudo;

- f) Processo de realização de entrevistas: seleção dos entrevistados a partir da análise dos documentos, elaboração do roteiro semiestruturado de entrevista, validação do roteiro, aplicação do roteiro, transcrição dos relatos e análise;
- g) Revisão do levantamento histórico e construção do diagrama metodológico da estrutura narrativa: Episódio Central, eventos anteriores, posteriores, contemporâneos e relacionados ao Episódio Central;
- h) Elaboração do desfecho e considerações finais da pesquisa.

Este capítulo está organizado da seguinte forma: a primeira seção trata da escolha metodológica da abordagem por meio de estudo de caso e sua caracterização. A segunda seção trata das questões afetas à coleta de dados: recorte temporal e perspectiva da pesquisa, seleção dos dados e entrevistas qualitativas em profundidade com roteiro semiestruturado. A terceira e última seção da análise dos dados, mediante levantamento histórico e construção do diagrama metodológico da Estrutura Narrativa, da análise de conteúdo dos documentos e classificação de *stakeholders* e agentes de mudança e da análise das entrevistas.

3.1 Estudo de caso

Após buscar um conjunto teórico atual e relevante para o campo de Políticas Públicas, que resultou na escolha de se abordar questões simultaneamente relativas à Teoria de *Stakeholders* e à Mudança Institucional, tratou-se de se empreender uma análise exploratória inicial, na qual se procurou buscar um caso na Administração Pública em que se tratasse de uma temática relevante para a sociedade, que suportasse o conjunto teórico adotado, que tivesse ocorrido recentemente, que tivesse documentos disponíveis de livre acesso que pudessem ser analisados à luz das teorias adotadas e que tivesse potencial de trazer importante contribuição para o conjunto teórico adotado.

A partir dos indícios obtidos na análise exploratória inicial, verificou-se que o caso selecionado, abordando o processo de mudança institucional representado pela normatização da responsabilidade socioambiental do SFN, atenderia aos requisitos. Além disso, o caso se apresenta emblemático, pois ocorre em um contexto peculiar, em que os participantes estão diante de um “jogo novo”, uma temática de natureza diversa daquela em que as discussões naturalmente se dão naquele ambiente. No caso em tela, entidades de classe e organizações afetas ao tema de responsabilidade socioambiental, todas *stakeholders* com alto grau de relevância, utilizam-se de seus atributos para propor mudanças institucionais. O Capítulo 4 realiza uma apresentação do caso em maior profundidade.

A abordagem metodológica do estudo de caso foi considerada adequada para atender aos objetivos desta pesquisa, de natureza qualitativa. O objeto de estudo em questão e o recorte temporal necessário para se abordar esse objeto, definido em função da forma como se deu a coleta de dados, também apontam na direção de um estudo de caso.

Além disso, o cenário apresentado na delimitação do tema necessita de comprovação empírica, tal como tem sido feito predominantemente em estudos sobre modelos de análise de *stakeholders* e sobre mudança institucional gradual transformativa (GOMES; LIDDLE; GOMES, 2010; VIANA, 2011; FALETTI, 2010).

A principal motivação para a adoção do estudo de caso como método de procedimento, segundo Stake (2000), não deve ser de natureza metodológica, mas, sim, o respeito à natureza do fenômeno objeto de estudo, quando este demanda que seja realizado um estudo de caso. Dessa forma, para Stake (2000), os métodos que serão escolhidos para o desenvolvimento do estudo de caso são menos prioritários do que o caso em si e o que ele pode trazer para fins de aprendizado.

No caso em tela, acredita-se que foi possível conciliar as duas motivações: existem justificativas para o empreendimento da pesquisa tanto de natureza teórica, propondo uma rara e relevante conjugação teórica, quanto de natureza empírica, trazendo um caso emblemático, com características vanguardistas e que é de interesse geral, pois o processo de normatização da responsabilidade socioambiental de bancos, cooperativas, corretoras e consórcios, dentre outros, irá afetar a forma como essas organizações se relacionam com seus clientes, seja no estabelecimento de critérios para concessão de crédito, seja na adequação de produtos e serviços à realidade desses clientes.

Um caso pode ser compreendido como uma unidade específica, um sistema integrado cujas partes são integradas (STAKE, 2000). Já para George e Bennett (2005), um estudo de caso é um exame detalhado de um aspecto específico acerca de um episódio histórico, de forma a desenvolver ou testar explicações históricas, passíveis de generalização para outros eventos de natureza semelhante. Em contrapartida, Lüdke e André (1986) argumentam que todo caso é único, distinto, ainda que haja outros casos semelhantes, pois há um interesse único e particular sendo abordado. Apesar disso, quando o assunto se presta à generalização, esta se torna possível a partir de um número suficientemente grande de casos. Sabatier e Weible (2007, p. 190) utilizaram os resultados de pelo menos 54 estudos de caso de autores diversos para poder extrair fundamentos para aprimorar o seu modelo teórico sobre coalizões de advocacia, publicado pela primeira vez em 1988.

Segundo Stake (2000), o estudo de caso é a abordagem metodológica mais adequada para abordar casos individuais, envolvendo um único indivíduo ou organização, muito embora possa ser utilizada também para se analisar casos múltiplos. Dentre as categorizações que Stake (2000) apresenta para estudos de caso, a que mais se adequa a esta pesquisa é a “instrumental”. Um estudo de caso instrumental é o que provê suporte para o entendimento de alguma outra questão ou fenômeno, facilitando a compreensão de algo mais amplo, como, por exemplo, auxiliar no estudo e desenvolvimento teórico, ou trazendo elementos na direção de alguma generalização, ou, ao contrário, para contestar uma generalização amplamente aceita.

Segundo George e Bennett (2005), a publicação de estudos de caso com orientação teórica, tal qual o presente estudo, vem apresentando um crescimento substancial nas ciências sociais em geral, até mesmo na área de economia. As demais categorias apresentadas por Stake (2000) são: o caso “intrínseco”, onde o foco principal está no caso em si e suas especificidades, e o caso “cumulativo”, onde há um interesse em um conjunto de casos acerca de determinado fenômeno.

3.2 Coleta de dados

Esta seção trata do recorte temporal e perspectiva da pesquisa, definido a partir da temporalidade dos dados e de sua coleta, da forma como os dados coletados foram selecionados e das entrevistas em profundidade com roteiro semiestruturado.

3.2.1 Recorte temporal e perspectiva

Em relação ao recorte temporal de uma pesquisa, Richardson (1999) apresenta três tipos. Na pesquisa de recorte transversal, os dados são coletados em um ponto específico no tempo, oferecendo, dessa forma, uma descrição daquele momento. Na pesquisa de recorte longitudinal, são levadas a cabo coletas diversas, com o objetivo de oferecer uma descrição de momentos diferentes. No caso do recorte transversal com perspectiva longitudinal, o estudo foca em um determinado ponto no tempo, mas analisa também as mudanças ocorridas ao longo de um período. Na direção desse último entendimento, portanto, considera-se que o presente estudo possui recorte transversal e perspectiva longitudinal, pois, apesar de apresentar transversalidade em relação à temporalidade de sua execução, fez-se necessário adotar uma perspectiva longitudinal, devido à temporalidade do desenrolar dos fatos.

3.2.2 Seleção dos dados

No objetivo de se obter confiabilidade nos achados da pesquisa, o estudo de caso em tela utilizou-se tanto de dados secundários, como documentos escritos ou audiovisuais de origem governamental, não governamental e privada e matérias veiculadas nos meios de comunicação, quanto de dados primários, como transcrições de entrevistas dos atores participantes do episódio acerca da normatização da responsabilidade socioambiental no SFN.

Os dados secundários que foram utilizados para análise de conteúdo e classificação de *stakeholders* e agentes de mudança institucional foram coletados principalmente por meio de pesquisa no portal da entidade governamental na internet, e estão listados no Apêndice 2 desta pesquisa. Os demais dados secundários, de origens diversas, foram utilizados para a contextualização do caso e para auxílio na análise dos dados, no levantamento histórico da responsabilidade socioambiental e na elaboração do diagrama metodológico da estrutura narrativa, e fazem parte das Referências Bibliográficas.

Os documentos utilizados nesta pesquisa foram selecionados de forma a que pudessem fazer parte de um *corpus* de texto que permitisse a realização de análise de conteúdo, por apresentar homogeneidade, ou por fazer parte do contexto histórico do caso e da temática da responsabilidade socioambiental. A análise preliminar consistiu na leitura dos documentos em busca de elementos textuais que pudessem servir de base para a construção de subcategorias de análise, todavia com as atenções voltadas para as categorias, que foram construídas a partir do conjunto teórico adotado na pesquisa. Uma lista com os documentos utilizados na análise de conteúdo está disponível no Apêndice 2 desta pesquisa. Os documentos utilizados no levantamento histórico constam das Referências Bibliográficas.

Já os dados primários foram obtidos por meio de entrevistas qualitativas em profundidade com roteiro semiestruturado (Apêndice 5), realizadas com os atores participantes do episódio, que foram a seguir transcritas para fins de análise. Assim, o conteúdo das entrevistas transcritas foi utilizado no sentido de se complementar os achados da análise dos dados contidos nos documentos, permitindo entender melhor os interesses, necessidades e estratégias dos atores que participaram do episódio, e também melhor compreender o posicionamento da entidade governamental diante da influência desses atores.

Como os participantes do episódio considerados no estudo de caso são organizações e não indivíduos, os documentos obtidos e listados no Apêndice 2 estão subscritos por essas organizações e refletem um posicionamento organizacional, e não exatamente de um indivíduo ou de determinado grupo, muito embora se reconheça que possa haver,

internamente a essas organizações, indivíduos ou grupos influentes que façam predominar seu posicionamento em detrimento de outros. As entrevistas, entretanto, possuem a característica peculiar de poder trazer à tona posicionamentos individuais de profissionais pertencentes a essas organizações, perspectivas e pontos de vista possivelmente diferentes tanto daqueles da pessoa que inicia a entrevista (GASKELL, 2011) quanto de outros personagens internos às suas próprias organizações, e que podem ou não ter participado diretamente na elaboração dos documentos. Nesse sentido, decidiu-se que a identidade dos entrevistados seria preservada e que as entrevistas não seriam publicadas em sua íntegra.

3.2.3 Entrevistas em profundidade com roteiro semiestruturado

Duarte (2004, p. 215) coloca que as entrevistas se revelam como estratégia fundamental de coleta de dados quando há um universo social específico em que os conflitos e contradições não se apresentam de forma explícita. Assim sendo, é necessário que o pesquisador procure indícios da percepção e interpretação dos indivíduos acerca da realidade e levante informações consistentes sobre a lógica das relações que ocorrem no interior do grupo, o que seria mais difícil de obter com outro método de coleta de dados.

Na mesma linha, Lüdke e André (1986, p. 33) argumentam que, em uma entrevista, deve-se buscar um clima de interação entre entrevistador e entrevistado, criando-se uma atmosfera de influência recíproca. O entrevistado irá responder às perguntas com base nas informações que possui, e essa é a verdadeira razão de se recorrer às entrevistas. Se for estabelecido um clima de aceitação e confiança mútuas, as informações irão fluir de forma mais autêntica.

Categorizando de forma mais precisa o formato de entrevista utilizado na pesquisa, pode-se dizer que foram aplicadas entrevistas qualitativas em profundidade com roteiro semiestruturado, conforme Flick (2011) e Lüdke e André (1986). O roteiro de entrevista utilizado para a realização das entrevistas desta pesquisa encontra-se no Apêndice 5.

Flick (2011) apresenta critérios específicos aos quais uma entrevista desse tipo deve responder:

Deve combinar convites para narrar acontecimentos concretos que sejam relevantes ao tema em estudo com perguntas mais gerais que busquem respostas mais amplas (tais como definições, argumentação e assim por diante) de relevância pontual. Deve mencionar situações concretas em que se pode pressupor que os entrevistados possuam determinadas experiências. Deve ser suficientemente aberta para permitir que o entrevistado selecione os episódios ou situações que ele quer contar, e também

para decidir que forma de apresentação ele quer dar (por exemplo, uma narrativa ou uma descrição). O ponto de referência deve ser a relevância subjetiva da situação para o entrevistado. (FLICK, 2011, p. 117).

Segundo Lüdke e André (1986, p. 34), o roteiro de entrevista semiestruturado é formulado a partir de um esquema básico pré-concebido, mas que não é aplicado de forma rígida. A depender das circunstâncias da entrevista, observando o estado de humor e os tipos de resposta fornecidos pelo entrevistado, o entrevistador poderá fazer as adaptações que julgar necessárias e convenientes.

A liberdade oferecida ao entrevistador de não precisar seguir à risca o roteiro de entrevista não pode ser confundida com desleixo na elaboração desse roteiro. Segundo Lüdke e André (1986, p. 36), o roteiro de entrevista deve seguir uma ordem lógica e coerente. As perguntas devem possuir um nexos de sentido; devem estar encadeadas de forma a evitar mudanças bruscas de assunto, que podem confundir e desestimular o entrevistado a continuar colaborando com a pesquisa. Nesse sentido, é importante usar o bom senso em relação à quantidade de questões, para que a entrevista não se prolongue além do tempo necessário para se obter as informações relevantes, e para que o participante permaneça estimulado a responder adequadamente às questões formuladas. Duarte (2004) alerta para algumas dificuldades inerentes ao roteiro semiestruturado:

Realizar entrevistas, sobretudo se forem semiestruturadas, abertas, de histórias de vida etc. não é tarefa banal; propiciar situações de contato, ao mesmo tempo formais e informais, de forma a “provocar” um discurso mais ou menos livre, mas que atenda aos objetivos da pesquisa e que seja significativo no contexto investigado e academicamente relevante é uma tarefa bem mais complexa do que parece à primeira vista (DUARTE, 2004, p. 216).

A mesma autora prescreve, ainda, condições para a realização de uma boa entrevista. Primeiramente, o pesquisador deve ter os objetivos de pesquisa muito bem definidos e “introjetados”, não bastando estar apenas escritos “no papel”. Antes de entrar em campo, é desejável que o pesquisador conheça, com alguma profundidade, o contexto da realização de sua investigação, por meio da experiência pessoal, de pessoas que participam daquele universo, os portadores de informação relevante e a literatura precedente existente em relação ao tema. O entrevistador deve conhecer bem o roteiro de entrevista, inclusive realizando entrevistas prévias e não válidas para a pesquisa como treinamento, evitando “engasgos” no momento das entrevistas relevantes. O entrevistador deve ter segurança e autoconfiança para ir a campo e realizar as entrevistas. Finalmente, o entrevistador deve manter algum nível de

informalidade, mas sem perder de vista os objetivos que o levaram a buscar aquele interlocutor específico como fonte de material empírico para a pesquisa (DUARTE, 2004, p. 216).

Em relação à seleção dos entrevistados, buscou-se entrevistar profissionais que pertencem ou já pertenceram aos quadros das entidades selecionadas, participantes do episódio da normatização da responsabilidade socioambiental do SFN, e que de preferência tenham participado da elaboração dos documentos utilizados na pesquisa, reduzindo-se o risco de os entrevistados não possuírem informações relevantes acerca do caso. A cada entrevista realizada, foi solicitado para que fosse indicada uma ou mais pessoas para participar desta entrevista, conforme a estratégia da bola-de-neve (MALHOTRA, 2012).

É necessário ressaltar que, neste caso em específico, a estratégia da bola-de-neve teve eficácia limitada em trazer novos entrevistados para a pesquisa. Na entidade governamental, houve sucesso em se conseguir tanto entrevistas com servidores e ex-servidores da Casa, quanto indicações para entrar em contato com profissionais das entidades externas. Todavia, em sua maioria, as entidades externas ofereceram indicações circulares e genéricas, do tipo “procure a entidade tal”, sem indicar especificamente uma pessoa.

Ressalte-se, ainda, que a entidade governamental reguladora é o pivô do episódio, o ator central, o alvo do exercício das estratégias de influência dos atores. Por esse motivo, foi necessário que houvesse mais entrevistas na entidade governamental do que nas entidades externas, pois no âmbito dessa entidade governamental existem atores que foram importantes em determinadas etapas do processo, que levou anos para acontecer. Ademais, os documentos pouco dizem sobre o posicionamento da entidade reguladora diante da influência dos *stakeholders*; somente por meio das entrevistas isso se tornou possível.

As entrevistas realizadas na entidade reguladora não tiveram o objetivo de classificação da mesma, pois ela não é parte do grupo de *stakeholders* ou de agentes de mudança, mas sim de melhor compreender como essa entidade lidou com as influências dos atores no processo de mudança institucional analisado por meio desse estudo de caso.

Em relação ao roteiro de entrevista, o mesmo foi formulado buscando seguir as orientações de Gaskell (2011), Flick (2011) e Lüdke e André (1986), conformando-se um roteiro de entrevista semiestruturado para realização de entrevistas qualitativas em profundidade, mas as perguntas também possuem embasamento no conjunto teórico adotado na pesquisa. Os autores que mais influenciaram nas perguntas do roteiro foram Hardy (1996), Mitchell, Agle e Wood (1997), Pfeffer e Salancik (2003), Preble (2005), Streeck e Thelen

(2005) e Mahoney e Thelen (2010). O roteiro utilizado nas entrevistas encontra-se no Apêndice 5.

A primeira pergunta do roteiro de entrevista foi formulada com a intenção de ser aberta, ajudando o entrevistado a sentir-se mais confortável e menos desconfiado em relação ao entrevistador, permitindo-se falar mais longamente, tendendo a oferecer mais do que opiniões superficiais e deixando de tentar estabelecer uma racionalização normativa (GASKELL, 2011).

As demais perguntas possuem fundamento teórico na Teoria de *Stakeholders*, na Teoria de Mudança Institucional Gradual e Transformativa e no aspecto da Teoria da Dependência de Recursos no que tange à questão da representação por entidades de classe, e surgiram na medida em que o pesquisador estabeleceu um contato mais profundo com os documentos da pesquisa, ao realizar a análise de conteúdo à luz do conjunto teórico e ao organizar o levantamento histórico da responsabilidade socioambiental.

A validação do roteiro de entrevista se deu por meio de três entrevistas piloto, não consideradas válidas para análise, realizadas em período anterior às entrevistas válidas (agosto de 2016), com entidades que atuam em áreas correlatas àquelas entidades que participaram diretamente no episódio, e que acompanhavam o processo sem, no entanto, participar diretamente do mesmo. Essas entrevistas piloto auxiliaram no aperfeiçoamento da clareza, concisão e encadeamento de ideias das perguntas do roteiro.

As entrevistas válidas foram realizadas com a entidade governamental reguladora e com algumas das nove entidades externas participantes do episódio, identificadas durante a busca pelos documentos acerca do caso em questão. Aos entrevistados foi garantido o anonimato e a não publicação das entrevistas na sua integralidade.

Com a entidade governamental, foram realizadas seis entrevistas, com profissionais que participaram do processo em diferentes momentos e linhas de ação. Dentre estes profissionais, figuram servidores e ex-servidores do BCB, chefes e ex-chefes de unidade, de divisão, alguns com Doutorado e publicações sobre responsabilidade socioambiental. Esses entrevistados foram identificados sob as insígnias BCB-1 a BCB-6.

Dentre as entidades externas participantes, foram obtidas quatro entrevistas, com profissionais do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos - DIEESE, da Federação Brasileira de Bancos - FEBRABAN, da Associação Brasileira de Bancos - ABBC e da Organização das Cooperativas Brasileiras - OCB. As demais entidades participantes do caso foram procuradas insistentemente pelo pesquisador, mas não houve êxito em se obter entrevistas naquelas entidades, pelos motivos expostos na apresentação das

entidades participantes do caso, empreendida na Subseção 4.3.1. Todos os entrevistados tiveram algum papel na elaboração dos documentos constantes do Apêndice 2. Esses entrevistados foram identificados sob as insígnias de suas próprias entidades.

Ao todo, foram 10 (dez) entrevistas, totalizando cerca de 340 minutos de áudio, o que perfaz uma média de 34 minutos por entrevista. O processo de transcrição obteve um total de 44.441 palavras, a partir do áudio das entrevistas, o que perfaz uma média de 4.444 palavras por entrevista.

A todos os entrevistados, foi solicitada assinatura de um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido - TCLE, cujo modelo se encontra no Apêndice 6. No TCLE, identifica-se o pesquisador e o seu orientador acadêmico, são fornecidos os dados para contato em caso de dúvidas, explica-se como se daria o processo de entrevista, os meios utilizados, a natureza voluntária da colaboração, a importância da pesquisa para a ciência e observam-se questões ligadas à ética na pesquisa.

Algumas entrevistas foram aplicadas por meio presencial, enquanto em outras se utilizou aplicativos de conferência ou chamadas por vídeo. Grande parte dos entrevistados encontrava-se na cidade de São Paulo. O áudio das entrevistas foi gravado por meio de um gravador digital e em seguida as entrevistas foram transcritas e analisadas na ordem das perguntas e dos entrevistados, com o auxílio de uma planilha eletrônica.

O processo de criação e revisão do roteiro de entrevista e do TCLE, de obter entrevistas piloto, de agendar, realizar entrevistas, transcrever e rever a transcrição de entrevistas durou cerca de três meses (setembro a novembro de 2016). Todas as entidades participantes do episódio foram contatadas mais de uma vez, mas nem todas confirmaram participação em tempo hábil.

3.3 Análise dos dados

Uma questão relevante referente aos estudos de caso é a validade dos achados da pesquisa. Apesar de Maxwell (2012) defender que a triangulação conduz a conclusões mais dignas de crédito, na medida em que reduz o risco de que as limitações ou viesamentos de determinado método se sobressaiam, refletindo na qualidade das conclusões dos estudos, Denzin e Lincoln (2005) afirmam que, em ciências sociais, a triangulação é apenas uma alternativa à validação, não uma estratégia de validação em si. Foi nesse sentido que se procurou dotar esta pesquisa de mais de um método de análise de dados e também a utilização

de dados primários e secundários. Desse modo, obtém-se triangulação tanto em relação à coleta de dados, quanto em relação à análise dos mesmos.

3.3.1 Levantamento histórico e construção da Estrutura Narrativa

A perspectiva longitudinal do estudo de caso demandou uma atenção especial no que concerne ao sequenciamento e encadeamento dos eventos ocorridos. O diagrama da Estrutura Narrativa proposta por Barzelay *et al.* (2003) se mostrou útil por causa da perspectiva longitudinal do presente estudo, oferecendo uma visão ampla sobre a ocorrência de determinado fenômeno, identificado no tempo como “Episódio Central”. O modelo, apresentado na Figura 6, contempla e organiza de forma diagramática os Eventos Antecedentes - EA e Posteriores - EP, evidenciando o encadeamento dos eventos, e também os Eventos Contemporâneos - EC e Relacionados - ER ao Episódio Central, contextualizando o episódio.



Figura 6: Modelo do diagrama metodológico da Estrutura Narrativa.
Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Barzelay *et al.* (2003).

São denominados como EA os eventos anteriores ao “Episódio Central”, que possuem alguma associação com sua ocorrência. Os EC são aqueles que ocorreram na mesma época do “Episódio Central” e que contribuíram para sua ocorrência. Os ER são os que também ocorreram nessa mesma época, mas sofreram uma influência importante do “Episódio Central”. Os EP são aqueles que ocorreram posteriormente, em decorrência do “Episódio Central” (BARZELAY *ET AL.*, 2003).

Dessa forma, o pesquisador tem em mãos uma ferramenta que permite organizar visual e cronologicamente os eventos ocorridos, estabelecendo relações significativas entre

eles e o processo histórico da implementação da PRSA, e auxiliando-o a investigar as questões relevantes do caso em estudo (BARZELAY E VELARDE, 2004).

Para que se pudesse empreender a construção do diagrama metodológico da Estrutura Narrativa, foi necessário realizar previamente um levantamento histórico, que também serviu para contextualizar a realização das entrevistas. O levantamento histórico sobre responsabilidade socioambiental trouxe à tona uma miríade de eventos que ocorreram antes, durante e depois do Episódio Central. Aqueles nos quais se identificou uma relação mais direta com o episódio da normatização da responsabilidade socioambiental do SFN foram trazidos para a composição do diagrama metodológico da Estrutura Narrativa, se constituindo em eventos anteriores, posteriores, relacionados e contemporâneos. A causalidade é a chave que associa os eventos entre si.

O levantamento histórico sobre responsabilidade socioambiental teve o objetivo de ajudar a construir um levantamento de eventos antecedentes, contemporâneos e posteriores ao episódio focado no caso em tela. São ilustradas décadas de ocorrência de eventos relevantes em torno da temática do caso, trazendo elementos que influenciaram direta ou indiretamente no desenrolar dos fatos. Surgimento de conceitos; contextos políticos, econômicos ou sociais; marcos legais e normativos importantes; nascimento de entidades emblemáticas; assinaturas de acordos, declarações e princípios de abrangência internacional; ocorrência de fóruns e conferências. Para elaborar esse levantamento histórico foram utilizados documentos encontrados na coleta, seleção e análise preliminar. Alguns dos eventos elencados no levantamento histórico, que possuem relação mais direta com o caso, foram selecionados para compor o diagrama metodológico da Estrutura Narrativa, o qual ajuda a explicar, em uma só ilustração, todo o contexto do episódio.

É preciso fazer a ressalva de que eventos que foram trazidos ao conhecimento do pesquisador em etapas posteriores da pesquisa, tal como a realização de entrevistas, também foram incluídos no levantamento histórico.

A efetiva construção do diagrama metodológico da Estrutura Narrativa foi deixada para o final do processo de pesquisa, para permitir que, caso fossem identificados eventos em etapas posteriores da pesquisa, tais como as entrevistas, eles pudessem ser incluídos no levantamento histórico e, a partir daí, poder ser verificado se fariam ou não parte do diagrama.

Barzelay e Velarde (2004) categorizam as estruturas narrativas em “histórica” e “analítica”. A narrativa histórica está mais focada no evento em si e não tem *a priori* preocupações com desenvolvimento ou explicações teóricas. Já a narrativa analítica utiliza

evidências históricas e um modelo teórico, procurando explicar as ações relevantes e as atividades, permitindo estabelecer comparações.

Deste modo, o estudo de caso apresentado nesta pesquisa utilizou o diagrama metodológico da Estrutura Narrativa para auxiliar na ilustração do episódio, seus antecedentes históricos, as circunstâncias nas quais as influências foram exercidas e as decisões foram tomadas, e os eventos que se sucederam em seguida. O diagrama encontra-se no Capítulo 4 – Apresentação do Caso, compondo a contextualização do caso.

3.3.2 Análise de conteúdo dos documentos e classificação de *stakeholders* e agentes de mudança

A forma de apresentação das categorias e subcategorias relativa à análise de conteúdo dos documentos obtidos teve inspiração em Gomes (2014). O quadro com as categorias e subcategorias utilizadas na análise está apresentado no Apêndice 1.

As categorias de análise foram construídas *a priori*, a partir de Mitchell, Agle e Wood (1997), Hardy (1996) e Mahoney e Thelen (2010). Por sua vez, as subcategorias, apesar de definidas a partir do mesmo conjunto teórico, somente puderam ser confirmadas a partir do momento em que se realizou a análise preliminar dos documentos, e à luz das categorias já definidas. Apesar disso, acredita-se que é possível utilizar-se das categorias e subcategorias aqui construídas para subsidiar pesquisas futuras.

O enfoque dado na construção das categorias e subcategorias segundo Mitchell, Agle e Wood (1997) e Hardy (1996) não foi simplesmente na posse de atributos de relevância, mas sim no exercício de estratégias de influência que denotassem a posse de atributos de poder, legitimidade e urgência, e ainda, que evidenciassem a potencial tridimensionalidade do poder dos *stakeholders*. Nisto consiste uma contribuição teórica à teoria de *stakeholders*, ou seja, por meio da interposição de demandas se evidencia a intensidade do exercício de influência, a posse dos atributos de relevância dos *stakeholders* e a natureza de seu poder.

Já as categorias construídas segundo Mahoney e Thelen (2010) possuem enfoque nas ações das entidades enquanto agentes de mudança institucional, empreendidas na intenção de conseguir um determinado resultado. Analisando os resultados encontrados, foi possível traçar um panorama do ambiente institucional em que os personagens estavam atuando, no caso empírico.

Cada subcategoria criada recebeu um código, o que permitiu que cada proposição de *stakeholder* ou de agente de mudança fosse classificada conforme categorias e subcategorias.

Cada proposição representa uma interpretação de um recorte do documento através do qual o *stakeholder* participou da Audiência Pública.

Os códigos se formam da seguinte maneira: três letras maiúsculas e um numeral. A primeira letra representa a indicação do primeiro ou segundo autor do modelo teórico utilizado (por exemplo: M = Mitchell; Agle; Wood (1997)); as segunda e terceira letras representam a indicação da categoria e/ou sua característica (por exemplo: PC = poder coercitivo); e o numeral serve para enumerar as subcategorias de determinada categoria.

Então, cada trecho dos documentos foi interpretado à luz das categorias e subcategorias definidas, e a cada achado foi atribuído um código. Ao final, a partir dessa identificação mediante códigos, foi possível estabelecer a classificação das entidades enquanto *stakeholders* e enquanto agentes de mudança.

3.3.3 Análise das entrevistas

Não foram utilizados *softwares* específicos para auxílio na análise de conteúdo das entrevistas, pois não houve busca por palavras ou termos-chave, mas sim uma interpretação dos relatos mediante o contexto apresentado e as teorias que serviram de base para o roteiro. Nesse sentido, cabe mencionar que a citada base teórica prevê, inclusive, a possibilidade de comportamento dúbio por parte dos atores, tais como a dissimulação de intenções e o posicionamento obscuro devido ao temor de se arcar com eventuais custos advindos do claro posicionamento. Logo, a busca por palavras ou expressões pouco significa nesse contexto: foram necessários sensibilidade e esforço adicionais por parte do pesquisador no sentido de se captar o sentido geral da fala de cada entrevistado.

Durante a análise das transcrições, percebeu-se que, na medida em que uma entrevista avançava e mediante o encadeamento que existe entre as perguntas do roteiro, os entrevistados resgatavam recordações, estruturavam melhor seus pensamentos e buscavam aperfeiçoar respostas formuladas nas questões anteriores. Por causa disso, os trechos das entrevistas foram recortados e interpretados conforme as perguntas do roteiro. Assim sendo, nenhuma entrevista foi apresentada na íntegra, mas, como revela Morin *apud* Bardin (1979, p. 36), “de nada importa contar, o importante é cortar no ponto” (tradução nossa).

CAPÍTULO 4 - APRESENTAÇÃO DO CASO

O caso selecionado para se responder à pergunta de pesquisa é o da normatização da responsabilidade socioambiental do SFN. No presente caso, figura o BCB como entidade reguladora, e as organizações pertencentes ao SFN e demais entidades reguladas e fiscalizadas pelo BCB como regulados. Figuram também no caso alguns outros grupos de interesse que não são regulados pelo BCB, mas que possuem algum tipo de relação com um dos regulados ou com o próprio BCB, e que possuem afinidade com a temática.

A mudança representada pela inclusão dessa temática no conjunto de normas que regem o SFN é um marco emblemático, pois a iniciativa de incumbir os integrantes do SFN da obrigação de elaborar suas PRSA é uma novidade importante que possui características vanguardistas.

O setor financeiro não é o alvo tradicional deste tipo de regulamentação, e a norma não determinou um prazo para que as organizações começassem a implementar o que foi disposto em suas PRSA. Ainda assim, a partir de determinado momento, espera-se que sejam observados reflexos positivos em toda a atividade econômica, que é dependente dos recursos financeiros e do apoio do setor financeiro, que poderá passar a preocupar-se com os riscos e oportunidades de natureza socioambiental dos projetos corporativos de seus grandes clientes. Enfim, as organizações do setor financeiro possuem o potencial de disseminar as práticas de responsabilidade socioambiental para organizações de todos os outros setores da economia, de todos os tipos e tamanhos.

Em relação a assuntos de natureza técnica ou de normativos cujas temáticas já são bem conhecidas, o BCB e as organizações do SFN provavelmente já estabeleceram, formal ou informalmente, algum tipo de padrão de comunicação, e as estratégias de influência de cada entidade, dados os interesses que representam e os pontos de vista consolidados, já devem ter alcançado um determinado nível de previsibilidade. Ou seja, a visão predominante e os interesses principais dos *stakeholders* acerca de temas abordados de forma recorrente provavelmente já são bem conhecidos e o BCB deve possuir suas estratégias, formal ou informalmente definidas, para lidar com essas influências.

O diferencial da temática da responsabilidade socioambiental é que ela foge do padrão das temáticas que as organizações envolvidas costumam abordar junto ao BCB. É um assunto que conta com o respaldo de convenções internacionais recomendando a ampla discussão e disponibilização das discussões (ONU, 1998). É uma obrigação adicional para as organizações, mas ao mesmo tempo traz oportunidades de aumento de legitimidade e,

portanto, de reputação de marcas, produtos e serviços. Portanto, nesse “novo jogo”, todos os participantes estão fora de sua zona de atuação habitual, apresentando-se então uma oportunidade para que o relacionamento entre as organizações e a entidade governamental reguladora dê um passo evolutivo, podendo, assim, influenciar na forma como esse relacionamento se dá em outros âmbitos de discussão.

O Brasil tem sido considerado como um ator central no contexto global em relação ao desenvolvimento de políticas de responsabilidade socioambiental, tendo sido escolhido para acolher dois dos mais importantes eventos sobre meio ambiente já realizados no mundo: a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (também chamada de “Cúpula da Terra”, “Eco 92” e “Rio 92”), e a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (também chamada “Rio+20”).

A temática da responsabilidade socioambiental, por si só, não é nova. O movimento de fóruns intergovernamentais e de regulação de impactos socioambientais começou a ganhar força na década de 1970, tendo como alvo, sobretudo, as atividades de grandes indústrias. A temática passou por um processo evolutivo ao longo dos anos.

Com o passar do tempo, a sociedade civil e organismos como sindicatos e Organizações Não Governamentais – ONG engajaram-se na defesa do meio ambiente e das pessoas afetadas pelas atividades econômicas, e passou-se a exigir das empresas compromissos efetivos no sentido de prevenir e corrigir impactos socioambientais negativos. Com o engajamento da comunidade internacional, o processo evoluiu, gerando acordos, convenções e pactos de âmbito internacional acerca da proteção ao meio ambiente, das atividades econômicas, do trabalho e da própria condição humana.

Na organização deste capítulo buscou-se manter um sequenciamento cronológico dos eventos, para tornar possível a montagem do diagrama da Estrutura Narrativa. A primeira seção, portanto, consiste na evolução histórica da temática da responsabilidade socioambiental no Brasil e no mundo, apresentando um grande número de eventos anteriores e contemporâneos ao Episódio Central, buscando dar foco a eventos envolvendo o setor financeiro na medida em que os eventos aproximam de 2012. A segunda seção trata dos eventos contemporâneos ao Episódio Central. A terceira seção dá foco ao detalhamento do Episódio Central e em eventos relacionados a ele; apresenta também as nove entidades participantes do Episódio Central que são classificadas como *stakeholders* e agentes de mudança institucional. A quarta seção apresenta os eventos posteriores ao Episódio Central, apresentando também o diagrama da Estrutura Narrativa, em que se buscou selecionar os eventos que melhor ilustrassem e resumissem o contexto histórico em que o Episódio Central

se deu e seus desdobramentos, e comentário sobre as principais modificações que resultaram no texto definitivo da Resolução 4327/2014.

4.1 Eventos anteriores: evolução histórica da responsabilidade socioambiental

Esta seção traça uma evolução histórica da temática da responsabilidade socioambiental, procurando aproximar a temática do âmbito do setor financeiro na medida em que os fatos se aproximam no tempo do Episódio Central da análise, que é a Audiência Pública 41/2012, em que o BCB divulga duas minutas de resolução acerca da normatização da responsabilidade socioambiental do SFN para que fossem recebidas sugestões de alteração nos textos.

O conceito de responsabilidade socioambiental é resultado da junção dos conceitos de responsabilidade social e responsabilidade ambiental. Inicialmente, as lutas e questões de cunho social ocorriam de forma separada daquelas relativas ao meio ambiente. Com o passar do tempo, as discussões foram se conjugando, e, atualmente, tornou-se praticamente impossível tratar de assuntos ambientais de forma separada das questões sociais adjacentes. Esta evolução histórica da responsabilidade socioambiental começa a ser delineada a partir da década de 1960.

Na década de 1960, podem-se destacar os seguintes eventos:

- a) Surgimento dos conceitos de Responsabilidade Social Corporativa - RSC e de *accountability* (BEZERRA, 2007), dando início às discussões sobre a responsabilidade social das organizações;
- b) Fundação do BCB em 1964, pouco tempo após o início do regime militar no Brasil.

Outros eventos importantes da década de 1960 em relação à temática foram: a fundação da *World Wide Foundation* - WWF (WWF, 2016) e a promulgação das Leis 4.771/65 (chamada Lei das Florestas) e a Lei 5.197/67 (Lei de Proteção à Fauna) (BRASIL, 1965; 1967).

A seguir, na década de 1970, podem-se destacar os seguintes eventos:

- a) Em 1970, Milton Friedman, futuro Prêmio Nobel de Ciências Econômicas em 1976, publicou "*The social responsibility of business is to increase its profits*" (FRIEDMAN, 1970), uma crítica feroz e contundente às discussões, ainda incipientes, sobre a responsabilidade social das organizações e às propostas que estavam sendo construídas;

- b) Criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente - PNUMA (ONU, 1972);
- c) Fundação, em 1976, do Grameen Bank, em Bangladesh. Primeiro banco do mundo especialista em microcrédito, que funciona como empresa privada autossustentável e que tem a visão de erradicar a pobreza no mundo (GRAMEEN, 2017).

Outros eventos importantes da década de 1970 em relação à temática foram: surgimento do Greenpeace (GREENPEACE, 2010); Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano em Estocolmo (ECCLESIA, 2016); criação do Green Party, primeiro Partido Verde, na Austrália (BANCADA VERDE, 2016); promulgação das Leis 6.453/77, sobre a responsabilidade civil por danos nucleares e a responsabilidade criminal por atos relacionados com as atividades nucleares, e 6.766/79, sobre o parcelamento do solo urbano (BRASIL, 1977; 1979).

Durante a década de 1980 e início da década de 1990, observa-se o crescimento do movimento ambientalista. Uma série de grandes acidentes ambientais fomentaram as iniciativas e discussões da temática ambiental que ocorreriam dali para frente: acidente químico em Bhopal, Índia (1984); acidente radioativo em Chernobyl, Ucrânia (1986); acidente radioativo com Césio 137, em Goiânia (1987); acidente do petroleiro Exxon Valdez, Alasca (1989). Os destaques da década de 1980 foram:

- a) Lei 6.938/81 - Política Nacional do Meio Ambiente. De natureza vanguardista, determina que, para a aprovação de projetos de financiamento, as organizações financiadoras devem exigir Licenciamento Ambiental e também o cumprimento das regras, critérios e padrões estabelecidos pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA (BRASIL, 1981b);
- b) Relatório Brundtland - Nosso Futuro Comum (ONU, 1987). Considerado um marco histórico, foi o primeiro documento a trazer o conceito de desenvolvimento sustentável ao debate público e político, possibilitando a evolução sistemática desse debate. O referido relatório considerou que os padrões de produção e consumo, já naquela época, se apresentavam incompatíveis com qualquer modelo de desenvolvimento sustentável;
- c) Criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA por meio da Lei 7.735/89 (BRASIL, 1989).

Outros eventos importantes da década de 1980 em relação à temática foram: Lei 6.803/80 - Lei do Zoneamento Industrial nas Áreas Críticas de Poluição (BRASIL, 1980); Lei 6.902/81 - Lei da Área de Proteção Ambiental (BRASIL, 1981); Lei 7.347/85 - Lei da Ação

Civil Pública, de interesses difusos, trata da ação civil pública de responsabilidades por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor e ao patrimônio artístico, turístico ou paisagístico (BRASIL, 1985); fundação do Partido Verde no Brasil (BANCADA VERDE, 2016); Lei 7661/88 - Lei do Gerenciamento Costeiro (BRASIL, 1988). Firmado o Protocolo de Montreal, sobre a camada de ozônio (ONU, 1989); Leis 7.802/89 - Lei dos Agrotóxicos, 7.805/89 - Lei da Exploração Mineral, 8.069/90 - Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, e 8.171/91 - Política Agrícola (BRASIL, 1989b; 1989c; 1990; 1991).

Na década de 1990, podem-se destacar os seguintes eventos:

- a) Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento - Cnumad, mais conhecida como “Eco 92” ou “Rio 92”;
- b) Criação de fórum mundial de finanças no âmbito da Iniciativa Financeira do PNUMA – UNEP-FI, voltado expressamente a entender as consequências sociais e ambientais das atividades financeiras (ONU, 1992);
- c) Declaração Internacional dos Bancos para o Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, estabelecendo que o compromisso das instituições financeiras com a sustentabilidade ambiental deveria levar em consideração três aspectos: a inserção do risco ambiental na avaliação do risco de investimento e de financiamentos; o apoio ao desenvolvimento de produtos e serviços que promovam a proteção do meio ambiente; e as operações internas das instituições financeiras e autorizadas, incluindo redução de consumo de energia, água e materiais (BCB, 2012b);
- d) Com o lançamento do Plano Real, em 1994, bancos sofrem queda nos lucros e criam tarifas por diversos serviços, se esforçam em reduzir custos, reduzem quadro de pessoal e investem pesadamente em sistemas de autoatendimento. Com o aumento das reclamações de consumidores e queda na reputação e imagem junto ao público, começam a investir em campanhas de *marketing* e propaganda e iniciativas sociais e culturais (MORAES; CLARO, 2013);
- e) O Ministério do Meio Ambiente - MMA e bancos oficiais (Banco do Brasil S.A. - BB, Caixa Econômica Federal - CEF, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, Banco da Amazônia e Banco do Nordeste do Brasil) criam o Protocolo de Intenções pela Responsabilidade Socioambiental (PROTOCOLO VERDE, 1995). No documento, os signatários se comprometem com políticas e práticas bancárias com foco na responsabilidade socioambiental. O Protocolo Verde ditou princípios e diretrizes que passaram a ser referência para a criação e incorporação de normas e também para nortear critérios de avaliação de

custo ambiental em projetos financiados pelo setor financeiro. Como exemplo de obrigatoriedade criada pelo Protocolo Verde, pode-se citar a análise prévia de riscos ambientais na concessão de crédito de médio e longo prazo pelos bancos públicos, responsabilizando autores de eventuais transgressões às sanções penais e administrativas, bem como à reparação por danos causados.

Outros eventos importantes da década de 1990 em relação à temática foram: criação do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do SFN - PROER e do Fundo Garantidor de Crédito - FGC (BCB, 1996; CYSNE; COSTA, 1996; MORAES; CLARO, 2013; SADDI, 1999); Protocolo de Kyoto (ONU, 1998b); fundação da *Global Reporting Initiative* - GRI (GRI, 2016); Lei 9.433/97, Lei dos Recursos Hídricos (BRASIL, 1997); Lei 9.605/98, criando sanções penais e administrativas para condutas e atividades lesivas ao meio ambiente (BRASIL, 1998); criação do *Dow Jones Sustainability Index World*, indicador do desempenho financeiro das empresas líderes em sustentabilidade a nível global (DJINDEXES, 2017); lançamento do Pacto Global, ou *Global Compact* (ONU, 2000).

Inicia-se a primeira década do século XXI, na qual ocorre um grande número de eventos em que o setor financeiro é chamado à discussão da temática sobre responsabilidade socioambiental. Segundo Lins e Wajnberg (2007), naquela época, o setor financeiro brasileiro permanecia com uma imagem bastante negativa diante dos consumidores, muito associada a vultosos lucros e a reclamações de clientes por atendimento pouco satisfatório ou cobrança de taxas desconhecidas. Na referida década, podem-se destacar os seguintes eventos:

- a) Em 2003, são firmados os Princípios do Equador: liderados pelo *International Finance Corporation* – IFC do Banco Mundial, dez dos maiores bancos no financiamento internacional de projetos, responsáveis por mais de 30% do total de investimentos em todo o mundo, passam a incluir critérios de avaliação socioambiental nos financiamentos de projeto e concessão de crédito (EQUADOR, 2013);
- b) A Resolução BCB 3.545/2008 altera o Manual de crédito Rural - MCR, passando a exigir documentação comprobatória de regularidade ambiental e outras condicionantes, para fins de financiamento agropecuário no Bioma Amazônia (BRASIL, 2008). Logo a seguir, a Resolução BCB 3.813/2009 condiciona o crédito agroindustrial para expansão da produção e industrialização da cana-de-açúcar ao Zoneamento Agroecológico, e veda o financiamento da expansão do plantio nos Biomas Amazônia e Pantanal e na Bacia do Alto Paraguai, entre outras áreas (BRASIL, 2009b);

- c) Adoção do Protocolo Verde pelo BCB e bancos privados, firmando-se um protocolo de intenções entre o MMA e a FEBRABAN (MMA, 2009);
- d) Resolução BCB 3.876/2010 veda a concessão de crédito rural para pessoas físicas ou jurídicas que mantiverem trabalhadores em condições análogas à de escravo, conforme cadastro de empregadores instituído pelo Ministério do Trabalho e Emprego – MTE (BRASIL, 2010).

Outros eventos importantes da década em relação à temática foram: encontro de Johannesburgo, precursor do Rio + 20, que gerou a Declaração de Johannesburgo (ONU, 2002); em 2005, a Bolsa de Valores de São Paulo lança o Índice de Sustentabilidade Empresarial – ISE, concebido pelo Centro de Estudos em Sustentabilidade da Escola de Administração de Empresas da Fundação Getulio Vargas - GVces e financiado pelo IFC do Banco Mundial (BM&FBOVESPA, 2005); em 2006, a Organização Internacional do Trabalho - OIT lança a quarta edição da Declaração Tripartite de princípios, envolvendo empresas multinacionais e políticas sociais (OIT, 2006); Banco Mundial lança o *IFC Sustainability Framework* (IFC, 2006); lançado o *GRI-G3 Guidelines* (GRI, 2006). Em 2007, é lançada a Declaração de Genebra de Responsabilidade Empresarial (PACTO GLOBAL, 2007); Resolução BCB 3.517/2007 trata da obrigatoriedade da prestação de informações ao cliente previamente à contratação das operações de crédito, tais como juros, tarifas, seguros, entre outras (BRASIL, 2007); China cria políticas para incentivar a eficiência energética e a redução de gases de efeito estufa (RATHMANN, 2012, p. 9). Resolução BCB 3.694/2009 obriga a adequação de produtos e serviços ofertados às necessidades, interesses e objetivos dos clientes (BRASIL, 2009); Lei 12.288/2010 - Estatuto da Igualdade Racial (BRASIL, 2010b). Resolução BCB 3.896/2010 institui, no âmbito do BNDES, o programa para redução da emissão de gases de efeito estufa na agricultura (BRASIL, 2010c). Resolução BCB 3.919/2010 regula a cobrança de tarifas para pessoas físicas e microempresas (BRASIL, 2010d). A Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT lança no Brasil a norma ISO 26000, com diretrizes sobre Responsabilidade Social (ABNT, 2010).

Como já comentado anteriormente, os temas da responsabilidade social e ambiental evoluíram separadamente até um determinado ponto da história. O marco principal da junção dos temas foi a Rio 92. A história do BCB, da economia nacional, do SFN e da legislação ocorreram simultaneamente a esses fatos.

A partir de 1992, convenções e protocolos acerca de responsabilidade socioambiental e sustentabilidade passaram a ser parte do rol de normas a serem observadas pelo setor financeiro, em nível internacional. Com a evolução da temática, o Brasil agiu reativamente e

passou a regular também o tema, mas a forma como essa regulação tem sido elaborada chama a atenção da comunidade internacional, pela base principiológica que carrega, consequência da escolha de se trilhar um caminho de não imposição de processos de implementação.

Finalmente, a abertura do processo de regulação da responsabilidade socioambiental do SFN oferecida por meio da Audiência Pública 41/2012 trouxe visibilidade ao BCB e colaborou para que se estabelecesse uma política de relacionamento institucional, marco evolutivo na gestão da autarquia.

4.2 Eventos contemporâneos ao Episódio Central

Em 2011, foi lançado o *Guiding Principles on Business and Human Rights* (ONU, 2011). Foram lançadas as diretrizes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE para empresas multinacionais (OCDE, 2011). No mesmo ano, BCB e Uniethos realizam *workshop* sobre políticas e práticas socioambientais nas instituições financeiras, com a participação de diversos bancos grandes, médios e pequenos, cooperativas, agências de fomento, dentre outras organizações (BCB, 2011).

Também em 2011, a Circular BCB 3.547 estabelece procedimentos e parâmetros relativos ao Processo Interno de Avaliação da Adequação de Capital - ICAAP, a qual se aplica apenas a bancos com ativo total superior a 100 bilhões de reais. As organizações que se enquadram nessa situação devem demonstrar como consideram o risco decorrente da exposição a danos socioambientais gerados por suas atividades (BRASIL, 2011). No mesmo ano, a Resolução BCB 3.954 trata da questão dos correspondentes bancários, que permitiram que o serviço bancário atingisse um número maior de pessoas no país, principalmente a população de baixa renda (BRASIL, 2011b). Por fim, a Resolução BCB 4.008 dispõe sobre financiamentos de projetos destinados à mitigação e adaptação à mudança do clima, lastreados em recursos do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima – FNMC (BRASIL, 2011c).

Em 2012, foi promulgada a lei 12.651/2012 sobre matas nativas (BRASIL, 2012); o BNDES lança em Bolsa de Valores um fundo constituído por ações de empresas brasileiras que divulgam suas emissões de dióxido de carbono (VEJA, 2012); foi lançado o guia *The Corporate Responsibility to Respect Human Rights, an interpretive guide* (ONU, 2012). Foi lançado também o *Sustainable Banking Network*, grupo informal de reguladores e associações de instituições financeiras, criado para auxiliar mercados emergentes a desenvolverem

políticas ambientais e guias para gerenciamento de risco socioambiental e compartilhamento de fontes de conhecimento e tecnologias (IFC, 2012).

4.3 Episódio Central e eventos relacionados

O Episódio Central do presente estudo de caso ocorreu em 2012. Para fins de organização da Estrutura Narrativa, os eventos ocorridos em 2011 foram considerados eventos contemporâneos ao Episódio Central; abaixo, são elencados todos os eventos; aqueles considerados mais relacionados ao Episódio Central foram selecionados para compor o diagrama da Figura 7. Logo em seguida, faz-se a contextualização do episódio propriamente dita.

Durante a conferência internacional Rio + 20, o então Presidente do BCB, Alexandre Tombini, participou de evento no Jardim Botânico do Rio de Janeiro, anunciando a Audiência Pública 41/2012 (BCB, 2012c), que tornou públicas duas propostas de norma sobre a responsabilidade socioambiental do SFN (BCB, 2012; 2012b; 2012c). Tombini discursou a favor do fortalecimento do papel das entidades financeiras como “canalizadoras de recursos e indutoras de boas práticas sociais na economia” (PLANETA SUSTENTÁVEL, 2012). O então Presidente do BCB declarou ainda que havia autorizado uma audiência pública para avaliar duas propostas de atos normativos. A Audiência Pública recebeu, ao todo, 23 respostas de organizações e cidadãos; todavia, até o momento da elaboração desta pesquisa, apenas 16 respostas estavam publicadas no portal do BCB, das quais nove foram contribuições de entidades representantes de instituições do SFN, sindicatos, institutos de pesquisa e afins, apresentadas a seguir, prestando-se aos objetivos deste estudo.

A Audiência Pública solicitava sugestões aos textos de duas minutas de resolução. A primeira minuta tratava da obrigatoriedade das entidades a adotar uma PRSA, em que as entidades deveriam mensurar os impactos socioambientais de seus produtos e serviços, e estabelecer uma estrutura de gerenciamento de risco socioambiental. A segunda minuta tratava da obrigatoriedade de divulgação anual de um RSA, contendo informações sobre as práticas de responsabilidade socioambiental de cada entidade.

Ao lançar o Edital da Audiência Pública a certa altura do processo de elaboração do texto normativo, o BCB estava chamando os *stakeholders* ao diálogo, abrindo mão de agir autocraticamente, especificamente naquele tema. Ao revelar o texto que planejava utilizar para a normatização, fruto do trabalho de uma equipe especializada, o BCB demonstrou estar aberto para a interposição e discussão de proposições de mudança para aquele texto,

elaboradas conforme os interesses e necessidades dos *stakeholders*, mas nem sempre esses interesses e necessidades se revelam de forma clara quando se analisa o conteúdo dessas proposições.

4.3.1 Apresentação das entidades participantes da Audiência Pública 41/2012

A presente subseção destina-se a apresentar as entidades que participaram da Audiência Pública 41 de 2012, promovida pelo BCB, e que são objeto de análise desta pesquisa. Nesta apresentação, buscou-se dar foco nas informações sobre o tempo de existência de cada entidade, a que grupo de pessoas ou de organizações ela representa e qual a extensão dessa representatividade, deixando transparecer, dessa forma, os primeiros indícios do poder, legitimidade e urgência acumulados por essas entidades e também que tipo de interesses buscam defender. Para as entidades que concederam entrevista, foi possível utilizar os relatos como forma de demonstrar as circunstâncias pelas quais ocorreu sua participação no episódio.

Das 16 respostas que foram apresentadas no portal do BCB até o momento de elaboração dessa pesquisa, sete são de entidades de classe e duas de organizações ligadas à temática de responsabilidade socioambiental que também possuem alguma ligação com um dos demais participantes do caso. No total, portanto, nove contribuições foram consideradas dentro do escopo de análise do presente caso.

É preciso ressaltar que a contribuição da Associação Brasileira de Responsabilidade Social – ABRARES, não foi publicada na íntegra pelo BCB. A associação foi procurada por contato telefônico e por e-mail na tentativa de se obter essa contribuição por outra via, mas os contatos não obtiveram êxito. Portanto, a ABRARES não foi considerada no estudo.

As contribuições da Confederação Nacional dos Trabalhadores do Ramo Financeiro da Central Única dos Trabalhadores - CONTRAF-CUT e do DIEESE estão intrinsecamente relacionadas e foram consideradas em conjunto para os efeitos desta pesquisa.

A CONTRAF-CUT representa os interesses dos trabalhadores do ramo financeiro. A entidade existe desde janeiro de 2006, e é orgânica à Central única dos Trabalhadores - CUT. Além dos bancários e financeiros, representa também trabalhadores que não são plenamente atendidos pelas convenções que concedem direitos àquela categoria, tais como: promotores de vendas, securitários, especialistas em tecnologia da informação, funcionários de bolsa de valores, dentre outros, que, embora não pertençam diretamente aos quadros dos bancos,

“realizam serviços contratados por empresas que fazem parte das *holdings* controladas por bancos” (CONTRAF-CUT, 2017).

A entidade defende o caráter inovador de sua proposta de representação, uma vez que não se limita a representar uma categoria profissional, mas, sim, um ramo de atividade, que engloba profissionais de diversas categorias que estão envolvidos em um mesmo processo. Todavia, essa representação não se dá diretamente. Como uma confederação, a CONTRAF-CUT possui como filiados federações e sindicatos em todo o Brasil.

Nesse sentido, percebe-se que o principal interesse da CONTRAF-CUT na Audiência Pública 41, que trata da responsabilidade socioambiental do SFN, é de inserir seus representados como parte afetada pelas atividades do ramo financeiro. Uma vez que trabalham nas organizações que compõem o SFN, esses representados poderiam ser contemplados nas PRSA por parte das organizações em que trabalham, pelo viés social do normativo proposto pelo BCB. Caso o BCB impusesse algo do tipo por meio de norma, a CONTRAF-CUT estaria atingindo, ao menos em parte, o objetivo de melhorar as condições de trabalho dessas pessoas.

Na perseguição desse objetivo, a CONTRAF-CUT buscou o auxílio do DIEESE. O DIEESE então fez uma ampla pesquisa sobre legislação, normas e convenções internacionais acerca de responsabilidade socioambiental e sobre como elas vêm sendo trabalhadas em alguns grandes bancos. De posse dessa pesquisa, a CONTRAF-CUT e o DIEESE participaram da Audiência Pública apresentando suas proposições de mudança aos textos originais das minutas de resolução.

O DIEESE foi fundado em 1955, justamente com o objetivo de “desenvolver pesquisas que subsidiassem as demandas dos trabalhadores” (DIEESE, 2017). São associados ao DIEESE mais de 700 confederações, federações e sindicatos. Segundo DIEESE (2017), “o DIEESE conquistou credibilidade nacional e internacional como instituição que desenvolve pesquisa, assessoria e formação voltadas para as entidades sindicais e os trabalhadores”, e ainda, “possui reconhecimento como instituição de utilidade pública em várias localidades, graças a um trabalho que beneficia a toda a sociedade”.

Para executar esse trabalho, o DIEESE conta com uma equipe multidisciplinar, formada por economistas, sociólogos, estatísticos, geógrafos, dentre outros, que “estudam e investigam questões relacionadas a mercado de trabalho, salários e remuneração, negociação coletiva, igualdade distributiva e relação com o Estado, desenvolvimento econômico e social e políticas públicas” (DIEESE, 2017).

Ao contrário de entidades que representam bancos ou cooperativas, a participação do DIEESE e da CONTRAF-CUT não foi realizada por intermédio de convite, tampouco foi permitida a participação dessas entidades em fóruns, *workshops* ou reuniões. O entrevistado do DIEESE relata como foi a participação de sua entidade, e como o BCB se portou diante de sua participação como *stakeholder*:

Na verdade a gente soube dessa norma, daí entramos em contato com a pessoa no BCB que estava conduzindo esse processo, pegamos mais informação, fizemos uma leitura, aqui eu e mais um ou dois colegas, discutimos um pouco e conversamos com sindicalistas da CONTRAF-CUT, que demonstraram interesse em se posicionar com relação essa norma, e aí fizemos um documento, mas não participamos de nenhum evento, de nenhuma discussão, não fomos convidados a participar, e soubemos depois de um resultado, foi isso. (Entrevistado DIEESE)

Este relato é um indicativo de que o BCB teve uma visão determinada em relação a quais seriam as partes interessadas mais relevantes em relação ao tema. Muito embora tenha aberto a Audiência Pública e a imprensa tenha feito divulgação disso, o BCB tratou de convidar um conjunto de *players* que estavam inseridos diretamente na temática, não considerando algumas outras partes interessadas que seriam afetadas pela regulação:

Há um indicador de que o BCB hierarquiza seus relacionamentos. Naturalmente vai dar mais peso para as entidades reguladas, do que para o DIEESE, que é ligado a sindicato. E claramente na nossa política agora, embora isso no documento não vai estar explicitado, a gente entende que existem atores que são mais relevantes, com mais peso do que outros dentro desse processos de relacionamento. Então, nós não conhecíamos a teoria, mas havia uma concepção de hierarquizar e priorizar. (Entrevistado BCB-5)

Eles discutem normas com as instituições financeiras. (...) Não me surpreende nada isso, são os interesses do capital financeiro que foram mobilizados. (...) O mercado de capitais acha que a norma tem que se valer da opinião das próprias instituições financeiras, já que elas que vão ser reguladas. Acho que há um viés, porque essa norma não é só do interesse do sistema financeiro, é do interesse da sociedade. Deveria ter mais espaço para as organizações da sociedade, não seria os banqueiros somente. (Entrevistado DIEESE)

Internamente ao BCB, essa questão não é pacífica. O relato a seguir demonstra a negação do que foi colocado anteriormente, alegando que os critérios para a recepção das demandas dos *stakeholders* foram estritamente técnicos:

Foi lido tudo, lógico que as sugestões referentes a risco eram mais importantes para o BCB, a preocupação maior era em relação ao risco. (...) Tinham sugestões que não eram relevantes para a gente. (...). Não era por quem estava falando, você quer dizer assim, se era pessoa física, ou se era uma associação, a gente dá mais

importância um e ao outro não, isso não. Se a sugestão era importante em relação ao risco, por exemplo, a gente prestava mais atenção. (Entrevistado BCB-4)

Entretanto, o relato do entrevistado BCB-5 demonstra que 2012, ano do lançamento da Audiência Pública, foi um “divisor de águas” no que se refere ao relacionamento com partes interessadas, fazendo do fenômeno da institucionalização das políticas de relacionamento um evento contemporâneo ao episódio em análise. A partir daquele momento, o BCB reconhecia que fazia gestão de *stakeholders*, ainda como uma instituição em processo de formalização, o que representou um indicativo de que, caso o episódio ocorresse alguns anos mais tarde, o panorama em relação à forma como ocorreram os relacionamentos poderiam ter sofrido alguma modificação, e o DIEESE poderia ter sido levado em consideração:

Não só o BCB como todas as instituições passaram a ter na sua pauta temas como transparência, prestação de contas, relacionamento com a sociedade, mas isso é um fenômeno muito mais recente, antes (...) havia uma visão reativa, (...) existia certa má vontade com relação a esse tema. O BCB foi se estruturando, e de 2012 para cá, claramente se nota uma institucionalização, passou a ser uma política organizacional, embora não explícita, que a gente está tentando explicitar agora. (...) 2012 é um marco porque você diz o seguinte: ‘não só está aberto, faz parte do planejamento estratégico e eu tenho uma área específica para cuidar disso’, então é um salto enorme. (...) A gente percebeu a necessidade de trazer alguma principiologia, alguma diretriz para conduzir esse relacionamento com o cidadão, apesar de ser o nosso ‘core business’, isso não pode ficar dentro só da nossa área, tem que ir além, é o nosso principal papel. (...) A gente entende que de alguma maneira, todos os processos de trabalho se relacionam ou podem vir a se relacionar com o público, a sociedade de um modo geral. (Entrevistado BCB-5)

A FEBRABAN foi fundada em 1967, e é a principal representante do setor bancário no Brasil. Seu objetivo é “representar seus associados em todas as esferas do governo – Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e entidades representativas da sociedade, para o aperfeiçoamento do sistema normativo, a melhoria continuada dos serviços e a redução dos níveis de risco” (FEBRABAN, 2017).

Segundo a própria FEBRABAN, das cerca de 150 “instituições financeiras” em operação no Brasil (o número exato é variável; o quantitativo correspondente a dezembro de 2015 encontra-se em BCB (2015b)), a FEBRABAN representa 119. Juntas sob a insígnia da entidade, elas representariam 98% dos ativos totais e 97% do Patrimônio Líquido das organizações bancárias brasileiras. Nesse sentido, a FEBRABAN possui uma representatividade bastante expressiva, não só em relação ao número de filiados, mas também em relação à capacidade operacional e financeira dos mesmos. Essa ampla representatividade da FEBRABAN lhe confere uma maior exposição à mídia do que as demais entidades

apresentadas nesta pesquisa, e por isso, às suas ações é atribuído um grande peso, o que pode fazer com que demonstre maior cautela em relação à proposição de mudanças, como o relato do entrevistado BCB-1 pode indicar:

Eu diria que a FEBRABAN leva a culpa, mas talvez seja a menos problemática nesse caso. Os bancos da FEBRABAN já estavam nesse processo, muito mais avançados que os demais, então essa foi a menos problemática com certeza. (Entrevistado BCB-1)

Dentre as linhas de atuação da FEBRABAN, pode-se destacar:

Propor e defender mudanças ou edição de normas que aumentem a eficiência do sistema financeiro e o aprimoramento dos seus instrumentos; desenvolver e manter canais de comunicação com o Executivo, Legislativo, Judiciário, Associações de Classe, Órgãos de Defesa dos Consumidores, Sindicatos e demais entidades e organismos nacionais e internacionais; realizar e divulgar estudos e pesquisas visando o aperfeiçoamento do sistema financeiro; implementar programas de autorregulação; incentivar e apoiar projetos voltados à preservação da biodiversidade e do uso racional dos recursos naturais; incentivar e promover o financiamento de iniciativas que estejam em harmonia com o desenvolvimento sustentável. (FEBRABAN, 2017b).

A participação da FEBRABAN no episódio se deu mediante um convite do próprio BCB, conforme o relato do entrevistado da FEBRABAN:

A FEBRABAN foi convidada para participar do processo de elaboração da 4327, representando os bancos. Ela participou de algumas reuniões, da qual foi feito um convite para discutir essa resolução, e participou também quando o documento ficou em audiência pública, então a participação dela foi basicamente esta, dentro da elaboração. (Entrevistado FEBRABAN)

A ABBC surgiu em 1983, e representa mais de 80 bancos e financeiras que atuam no Brasil; logo, em seu rol de representados figuram várias organizações representadas também pela FEBRABAN, que representa 119 de um universo de cerca de 150 organizações. Como parte das atividades da associação, destaca-se “a prestação de serviços voltados para a otimização de atividades e de redução de custos operacionais e de observância regulatória e a promoção de ações de cunho educacional, visando capacitar profissionais que tenham relacionamento com o setor financeiro” (ABBC, 2017).

Nesse sentido, a ABBC não só participou com suas proposições à Audiência Pública 41, como também, após a publicação da norma 4327/2014, publicou um guia de

responsabilidade socioambiental, em que traça um panorama da temática ao longo do tempo e o contextualiza para o setor financeiro (ABBC, 2015). Destaca-se o fato de que o trabalho de elaboração desse guia foi coordenado por dois ex-servidores do BCB.

A participação da ABBC no episódio se deu mediante um convite do próprio BCB, conforme o relato do entrevistado da ABBC:

A ABBC foi convidada a participar, tanto quanto outras entidades do SFN, para entender como seria a adaptação das instituições financeiras para esse novo olhar, então nós entramos com as nossas sugestões e elas foram inseridas na norma, só que houveram várias rodadas, então entrou coisa, tirou coisa, nós fomos chamados tanto quanto qualquer outra entidade de classe do sistema. (...) A gente representa o setor de bancos médios e pequenos, a gente sempre se envolve nas discussões, de normativos, aprimoramentos, enfim, estamos no debate. (Entrevistado ABBC)

A Associação Brasileira de Bancos Internacionais – ABBI representa mais de 80 bancos internacionais presentes ou com representação no Brasil; defende os interesses dos seus associados junto a organizações, associações, órgãos públicos e governos, brasileiros e estrangeiros (ABBI, 2017). No sítio da entidade na Internet não foi possível identificar a data de sua fundação.

Mediante contato telefônico, o pesquisador entrou em contato com a ABBI para solicitar sua participação no processo de entrevistas. A pessoa que atendeu ao telefone argumentou que a ABBI não possui corpo técnico próprio, de modo que a concessão de entrevista não seria possível.

A Associação Brasileira de Desenvolvimento – ABDE foi criada em 1969, reunindo atualmente instituições de desenvolvimento e fomento, tais como bancos públicos federais, bancos de desenvolvimento controlados por estados da federação, bancos cooperativos, bancos públicos comerciais estaduais com carteiras de desenvolvimento e agências de fomento, além da Financiadora de Estudos e Projetos - Finep e do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - Sebrae, compondo o Sistema Nacional de Fomento – SNF. Sua missão é “contribuir para o desenvolvimento sustentável – econômico, social e ambiental – do país, e representar com excelência os interesses dos associados” (ABDE, 2017).

Nesse sentido, observa-se que a ABDE representa, em grande parte, organizações de caráter público, que gerem recursos públicos. Ressalte-se que esse tipo de organização já possuía obrigações e práticas em relação a PRSA anteriores à Audiência Pública 41 e à norma 4327/2014. Em 1995, por exemplo, o MMA e bancos oficiais, tais como o BNDES, o BB e a

CEF, dentre outros, criaram o Protocolo Verde, um protocolo de intenções voltado para a responsabilidade socioambiental (BB, 2017).

Mediante contato telefônico, o pesquisador entrou em contato com a ABDE solicitando a participação no processo de entrevistas. A ABDE solicitou que o contato fosse realizado por e-mail; solicitou comprovações de que a entrevista seria para uma pesquisa de dissertação de mestrado, mas não chegou a marcar efetivamente uma data para a realização da entrevista.

O GVces foi fundado em 2003. É composto por uma equipe multidisciplinar, trabalhando no desenvolvimento de “estratégias, políticas e ferramentas de gestão públicas e empresariais para a sustentabilidade (...) local, nacional e internacional. Seus programas são orientados por quatro linhas de atuação: formação; pesquisa e produção de conhecimento; articulação e intercâmbio; e mobilização e comunicação” (GVCES, 2017).

Em 2015, portanto, não muito depois do lançamento da Resolução 4327/2014, o GVces, em parceria com a FEBRABAN, lança o documento “O Sistema Financeiro Nacional e a Economia Verde”, com o objetivo de “identificar fatores que possam estimular a canalização de capitais intermediados pelo setor financeiro para a Economia Verde” (GVCES, 2015), evidenciando que as duas entidades têm trabalhado em conjunto sobre a temática da responsabilidade socioambiental do SFN. Tal documento representa a primeira contribuição do setor financeiro brasileiro para as Nações Unidas, por meio do PNUMA.

Mediante contato telefônico, o pesquisador entrou em contato com o GVces solicitando a participação no processo de entrevistas. O GVces solicitou que o contato fosse realizado por e-mail; indicou a pessoa adequada para a concessão da entrevista, que coincidiu com a indicação recebida por meio do BCB, mas a pessoa não chegou a marcar efetivamente uma data para a realização da entrevista, pois na época estava envolvida primeiro com um trabalho na Argentina, depois com a realização da Conferência de Mudança Climática das Nações Unidas - COP22, em Marrocos.

A Uniethos é uma empresa criada pelo Instituto Ethos para prestar consultorias, uma vez que o Instituto não pode fazê-lo por si mesmo. Reúne consultores, especialistas, acadêmicos e profissionais de empresa de alta qualificação, no que tange à “incorporação da sustentabilidade na estratégia corporativa de forma interdisciplinar” (UNIETHOS, 2017), envolvendo conhecimentos nas áreas de economia, administração, contabilidade, governança corporativa, gestão de pessoas, gestão ambiental, dentre outras.

Ressalte-se que, conforme relato de entrevista, a Uniethos foi contratada pelo BCB para prestar consultoria no projeto que resultou nas minutas de norma constantes do edital da

audiência pública, tendo, em seguida, participado da própria audiência com algumas proposições:

Nós tivemos grupos de trabalho com todo o SFN para ter a percepção de como ele via aquele assunto. O grupo de trabalho foi o primeiro passo. Fizemos um workshop em São Paulo de dois ou três dias. Deste material podemos ter condições de produzir a proposta da audiência pública. (...) Tem aquele Uniethos, onde se contactou algumas pessoas, a gente contratou. (Entrevistado BCB-1)

O pesquisador buscou previamente com o BCB nomes na Uniethos que tivessem participado da entrevista. Mediante contato telefônico, o pesquisador entrou em contato com a Uniethos solicitando a participação no processo de entrevistas. Todavia, as pessoas indicadas não trabalhavam mais na Uniethos e não puderam ser localizadas.

A história da representação do cooperativismo remonta dos anos 1960, primordialmente formada pelas cooperativas agropecuárias. A OCB foi formalmente criada em 1969 para representar todo o cooperativismo nacional (OCB, 2017).

Sua representatividade engloba cooperativas singulares, que prestam serviços diretamente aos associados, mas também centrais, federações e confederações. As cooperativas podem atuar no ramo de promoção de poupança e concessão de crédito, no ramo agropecuário, na área de bens de consumo, na área educacional, na área habitacional, dentre outras.

No entanto, a Resolução 4327/2014 se refere especificamente ao sistema cooperativo de crédito, citando as cooperativas de crédito, as confederações e os bancos cooperativos. Segundo a própria OCB, o ramo cooperativo de crédito possui mais de 50 mil empregados e mais de sete milhões de associados, espalhados por quase mil cooperativas (OCB, 2017b).

Até hoje, a força da representatividade da OCB está no interior. Devido à sua capilaridade, as cooperativas conseguem atuar até mesmo em municípios que não possuem qualquer tipo de serviço bancário. Isso faz da OCB um parceiro em potencial para que o Estado consiga promover a inclusão financeira da população.

A OCB participou do episódio da Audiência Pública mediante convite, conforme o relato a seguir:

A gente foi convidado já no primeiro momento, porque hoje as cooperativas de crédito não têm uma participação muito expressiva no volume de recursos do sistema financeiro, mas sim na quantidade de instituições financeiras. Enquanto você tem aproximadamente 150 bancos no SFN, tem 1045 cooperativas de crédito, então é um número de instituições muito grande e a gente tem um crescimento no

número de associados ou cooperados na ordem de 15% a 20% ao ano.
(Entrevistado OCB)

O Instituto dos Auditores Independentes do Brasil – IBRACON participou da Audiência Pública 41 de 2012 em virtude da minuta de norma exigir que o RSA fosse objeto de serviço de asseguarção por auditor independente. Tal exigência representava uma oportunidade para a aludida categoria profissional. Mais tarde, porém, a Resolução 4327/2014 saiu sem a exigência desse relatório.

O IBRACON existe desde 1971. Surgiu da fusão com outras duas entidades, influenciada pela quebra da Bolsa de Valores, em 1970. Representa auditores independentes, mas também contadores (IBRACON, 2017).

Mediante contato telefônico, o pesquisador entrou em contato com o IBRACON solicitando a participação no processo de entrevistas. O IBRACON solicitou que o contato fosse realizado por e-mail; solicitou comprovações de que a entrevista seria para uma pesquisa de dissertação de mestrado, mas não chegou a marcar efetivamente uma data para a realização da entrevista.

4.3.2 Detalhamento do Episódio Central

Esta subseção se utiliza dos relatos de entrevista para fornecer maiores detalhes acerca do desenrolar dos fatos durante o Episódio Central. São apresentados relatos acerca das origens e motivações pelas quais a normatização foi empreendida e dos motivos pelos quais o BCB decidiu empreender uma Audiência Pública, e aborda-se a criação de uma diretoria de relacionamento institucional, relacionada ao Episódio Central no sentido de ser um marco evolutivo na forma como o BCB se relaciona com seus *stakeholders*.

Em relação às origens e motivações pelas quais a normatização foi levada à frente, observa-se, na fala de BCB-1, que a visão da área de normas do BCB era de que se estava fazendo uma regulação voltada para a mitigação de riscos de origem socioambiental para a estabilidade do SFN:

Fundamentalmente essa é uma norma de mitigação de risco, que é função do BCB zelar pela estabilidade de todo o sistema financeiro (...). Vamos dizer, são duas mil instituições diferentes, de nove tipos diferentes, o BCB zela por isso. Se ele identifica riscos é obrigação dele no mínimo alertar, ou fazer a regulamentação que mitigue esse risco, e o socioambiental é exatamente isso. (...) Se você colocasse que 'todo mundo tem que ter o maior conforto possível', é inviável em termos econômicos você fazer isto. (Entrevistado BCB-1)

Essa visão é diferente daquela que seria natural para quem se encontra fora do campo de atuação do BCB e do SFN, expressada pelo entrevistado do DIEESE. Ao se falar de responsabilidade socioambiental do SFN, estaria se falando da responsabilização por eventuais consequências de suas atividades para a sociedade e para o meio ambiente:

Ela seria muito importante se fosse diferente do que é. (...) Realmente o BCB deveria exigir (...) que as questões sociais e ambientais fossem relatadas pelas instituições financeiras. Isso poderia aumentar a transparência sobre a atividade financeira, permitir o maior controle social da atividade para que ela visasse atingir objetivos sociais e ambientais de interesse da população. Poderia ajudar as empresas internalizarem esses princípios na sua atividade, enfim, via geral em um processo econômico mais equilibrado no país, pelo maior controle da atividade financeira, então esse seria o benefício para o país. (...) É uma inversão total da lógica! (...) a norma exige que o banco apresente um relatório dos riscos (...) para o acionista. (...) Essa é a visão do mercado financeiro e do BCB. A nossa visão é diferente, é contrária. (...) O risco que tem que ser avaliado (...) é o risco para a sociedade e para o meio ambiente. (Entrevistado DIEESE)

De fato, a Resolução 4.327/2014, define risco socioambiental como “a possibilidade de ocorrência de perdas das instituições mencionadas no art. 1º decorrentes de danos socioambientais” (BRASIL, 2014, p.2), e não, a possibilidade de que essas instituições causem perdas socioambientais. No caso, a competência do BCB encontra-se no âmbito da preservação do SFN; a prevenção de danos socioambientais causados por qualquer cidadão ou tipo de organização deve ser tratado em outros âmbitos, tais como MMA, IBAMA e legislação pertinente, para citar apenas a esfera federal.

Previamente à Audiência Pública, o BCB empreendeu um projeto em que foram pesquisadas as práticas que as entidades reguladas eventualmente já possuísem acerca da temática. Somente após esse levantamento geral, passou-se a elaborar os textos das minutas de norma, que foram apresentados na Rio+20. No entanto, já naquela época, as entidades de classe já estavam sendo envolvidas:

Nós tivemos grupos de trabalho com todo o SFN para ter a percepção de como ele via aquele assunto. O grupo de trabalho foi o primeiro passo. Fizemos um workshop em São Paulo de dois ou três dias. Deste material podemos ter condições de produzir a proposta da audiência pública. (...) Tem aquele Uniethos, onde se contatou algumas pessoas, a gente contratou. (Entrevistado BCB-1)

Além disso, é colocado que o assunto começou a ser debatido há muito tempo, em âmbito internacional, com a criação de diversos tratados e protocolos, que passaram a ser uma

restrição autoimposta para e pelo próprio mercado financeiro, ou seja, a entidade não aderente aos novos conceitos passava a ser preterida em grandes projetos:

Se você for observar as décadas de 70, 80, 90, (...) uma empresa fazia o seu planejamento estratégico; na hora de pensar suas instalações, simplesmente considerava a variável ambiental como um bem inesgotável, e isso não entrava nem como variável econômica. A partir de 92 começou, mas só no século 21 é que se começou a considerar como uma variável econômica, entrar nos balanços, coisas e tal, então antes disso sequer existia. (Entrevistado BCB-5)

O assunto começou a ser debatido para os grandes bancos, isso não era novidade. Já tinha Protocolo Verde, Princípios do Equador, isso vem da década de 70, até antes. Então não é um negócio novo para os grandes bancos, porque se o cara quer captar recursos lá fora; quer ter ação lá fora, quer ter algum movimento nesse sentido, então tem que aderir a esses protocolos internacionais todos. (Entrevistado BCB-1)

Isso é um indício de que a normatização da responsabilidade socioambiental do SFN apresentou também motivações comerciais, ou seja, o mercado financeiro brasileiro, para atuar no âmbito internacional, começou a precisar de uma regulação nacional da temática, de forma a observar restrições semelhantes àquelas criadas para e pelos grandes bancos estrangeiros, restrições essas que se revelam impostas “de cima para baixo”, ou seja, dos grandes para os pequenos, e que ditam os contornos de suas interações, tal como coloca NORTH (1990, p. 3).

Todavia, anteriormente a essa percepção de que a regulação da responsabilidade socioambiental poderia trazer competitividade para o mercado financeiro, este foi pressionado por entidades de defesa ambiental, tais como as ONG e o Greenpeace, chegando a abrir processos judiciais acusando bancos de causar danos socioambientais por meio de financiamentos não avaliados adequadamente:

Por que se criam os Princípios do Equador? Porque tinha uma movimentação com as ONG, Greenpeace e tudo mais, condenando bancos (...) pela sua atuação. A partir daí os bancos começam a se movimentar, o mundo está mudando. (...) A condenação não foi só moral, mas financeira, porque as ONG nos Estados Unidos vivem dizendo: ‘Olha, você sabe para onde está indo o seu dinheiro (...)? Está indo para trabalho escravo na África? Está indo destruir um país da Ásia?’. E isso perde cliente. Então eles tomaram esse posicionamento junto com o IFC, que fazia princípios para os critérios socioambientais na concessão do crédito, principalmente para grandes projetos. Isso é importante. Então o mundo vai mudando, a academia estudando isso, isso chega no Brasil com muita força. (...) Mas a pressão das ONG, dos organismos internacionais, da própria sociedade brasileira, um movimento grande que vai impulsionar essa tomada de decisão. (Entrevistado BCB-2)

Percebe-se, portanto, por meio do relato de BCB-2, que a criação do Protocolo Verde, em 2003, foi um evento anterior de grande importância para a consolidação do Episódio Central do caso em tela, tanto pela revelação da origem externa da pressão pela mudança, quanto pelos efeitos da pressão interna dos congêneres da comunidade financeira, tentando fazer com que todas as entidades estejam submetidas às mesmas regras e restrições.

O entrevistado BCB-3 lembra também da importância da Rio 92, da criação do UNEP-FI e dos Princípios do Equador para a consolidação da temática, mas também da questão prática ligada aos riscos a que o sistema financeiro é exposto:

Existe todo um contexto relacionado a isso por parte do sistema financeiro, (...) no sentido do comportamento ambiental proativo. Tem (...) razões prudenciais para reduções de risco, pressões sociais, aqui no Brasil nem tanto, mas por exemplo na Holanda, nos Estados Unidos, existe uma pressão muito grande no sentido de cobrar a participação de bancos no financiamento de projetos ambiental e socialmente sustentáveis. E essas instituições voluntariamente, desde a década de 90 com o UNEP-FI, depois com Protocolo Verde e os Princípios do Equador, e outros avanços nesse sentido, e de tentar divulgar e propor para a sociedade, clientes e reguladores, que estavam adotando uma conduta proativa importante, que eles queriam fazer parte desse processo. Teve todo um contexto político com a Rio 92, foi quando surgiu a UNEP-FI, mais recentemente com a Rio +20. O BCB participou não como protagonista, mas como mais uma entidade (...) dentro da sua área de atuação, dentro do seu mandato legal. (...) As questões socioambientais se colocam no sentido de fazer com que o sistema financeiro possa atuar como um elemento de política. O BCB faz a sua parte. Melhorar a eficiência dessa alocação de recurso, e no caso de solidez, de reduzir riscos. (...) As instituições financeiras (...) precisam reconhecer que isso pode afetar o risco de crédito, risco de mercado operacional e outros. (Entrevistado BCB-3)

O entrevistado da ABBC lembrou de que em Bangladesh, um banco foi criado para atender demandas sociais por meio de microcrédito para pessoas de baixa renda:

Sem dúvida é uma tendência internacional. É uma questão que já vinha sendo conversada há muitos anos fora do Brasil, e ela teve início pelo Banco de Bangladesh, uma das primeiras iniciativas internacionais nesse sentido, que criou um regulamento para isso, então nós acompanhamos uma onda socioambiental, enfim... Voltada para bancos. (Entrevistado ABBC)

Por fim, o entrevistado da OCB ressalta que o Brasil já poderia ter esse tipo de norma há mais tempo, e tece elogios à iniciativa da normatização:

Na América do Norte e na Europa isso já é uma tendência. Para o Brasil já chegou de forma tardia, mas no setor da indústria pesada, no setor químico, isso já vinha sendo tratado há um bom tempo. O sistema financeiro estava fora desta preocupação da implementação de políticas para responsabilidade socioambiental.

Mas alguns grandes bancos já haviam trabalhando nisso. (...) O primeiro elo de toda cadeia que se desdobra em um problema socioambiental é o (...) financiador dos grandes empreendimentos. (...) O BCB teve um bom olhar, mesmo que tardio, conseguiu pegar o 'time' em alocar certo nível de responsabilidade para os financiadores dos empreendimentos que podem causar este impacto socioambiental. (Entrevistado OCB)

Em resumo, as origens e motivações que levaram à proposição desse tipo de regulação para dentro do arcabouço normativo do SFN podem ser condensadas conforme o Quadro 5, a seguir:

Quadro 5: Resumo sobre as origens e motivações da proposição da regulação da responsabilidade socioambiental do SFN

Entidades de defesa ambiental pressionaram os grandes bancos internacionais e moveram ações judiciais contra eles, por danos socioambientais causados por projetos financiados por eles.
A comunidade internacional e o setor financeiro se mobilizam e criam eventos, organismos, convenções e protocolos, tais como Rio 92, UNEP-FI, Protocolo Verde, Princípios do Equador e Rio+20, gerando regulamentação de sua conduta em relação à responsabilidade socioambiental e criando restrições para o financiamento de projetos.
Com o passar do tempo, as convenções e protocolos são assimilados pelo ambiente organizacional, deixando de ser um diferencial para alguns grandes bancos e passando a ser uma exigência para todos os bancos.
Com a mobilização contínua da comunidade nacional, internacional e financeira, o Governo reage e passa também a regular a responsabilidade socioambiental. No caso do BCB, a regulação se dá no âmbito da preservação da solidez do SFN, ao se identificar que as entidades que o compõem estão expostas ao risco de sofrer perdas em decorrência de danos socioambientais. A Rio+20 ofereceu um ambiente propício para o BCB expor o resultado de seu projeto de regulação e liberar suas minutas de norma para consulta pública.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Em relação aos motivos pelos quais o BCB decidiu empreender uma Audiência Pública, é importante considerar que a norma é aplicada ao SFN, mas tem potencial de afetar diversos setores da sociedade e da economia, por difusão. No momento em que ocorria a Audiência Pública, o texto, em tese, estava em aberto, e esse potencial poderia ser ainda maior, a depender das mudanças que ocorreriam no texto.

O entrevistado BCB-2 esclarece que nem todas as questões em discussão no BCB são colocadas em audiência pública, e que há momentos em que a entidade reguladora precisa fazer uso de suas prerrogativas enquanto autoridade:

A audiência pública é o instrumento que o BCB usa para algumas questões. (...) Alguns assuntos vão para audiência, outros não. Regulação prudencial, você não vai perguntar para os bancos quanto você quer regular, qual é o limite do patrimônio deles. (...) Essa a gente não teve nem dúvida, porque a gente sabia que era um assunto que impactava toda a sociedade. Todos os 'stakeholders' que a gente trabalhava tinham interesse no assunto. (...) No caso este era um processo normal de conversação, porque a gente tinha isso muito claro até pelos trabalhos que a gente conduzia e tudo mais de responsabilidade socioambiental, seja do BCB, ou do sistema financeiro, isso só fazia sentido se você falasse com os 'stakeholders'. (Entrevistado BCB-2)

O entrevistado BCB-3 ressalta que a natureza inédita e vanguardista da norma foram razões importantes para que se tornasse o processo de elaboração da norma público, visão que é compartilhada pelo entrevistado da FEBRABAN:

Principalmente porque é um assunto de vanguarda, essa é uma norma que, pelo ineditismo, tem sido muito discutida internacionalmente. (...) Outros reguladores têm interesse eventualmente em avaliar como vai ser a aplicação dela, quais vão ser os resultados, porque está se buscando uma abordagem desse tipo, que não seja muito engessada, mas ao mesmo tempo não deixa a coisa solta. (...) Naquela época, a gente achou por bem que, pelo caráter inovador, a gente submetesse isso para a sociedade fazer as suas sugestões, e foi muito útil. (Entrevistado BCB-3)

Por ser um tema muito novo, as contribuições deixariam o documento, além de mais robusto, mais fácil de incorporar nas instituições. O documento que é levado para uma consulta pública está aberto para receber 'inputs' em geral, pensando em um documento que consiga atender a necessidade de todos, e que possa ser mais facilmente incorporado, acredito que seja por conta disso. (Entrevistado FEBRABAN)

Neste ponto, o entrevistado BCB-3 revela que havia a intenção de induzir as entidades de classe a discutir o tema, que o lançamento da Audiência Pública se deu em virtude de uma oportunidade política, e que já se esperava de antemão que a minuta do RSA não prosperasse:

Usamos a audiência para duas coisas. Primeiro, (...) para saber exatamente a calibragem que a gente poderia dar. Por um lado a gente não queria engessar demais, porque é uma norma que se aplicaria a instituições dos mais diversos segmentos, portes e perfis de operação. O outro foi para dar alguns sinais. A outra minuta que tratava do RSA, não era nosso intuito soltar a norma naquela época, mas era importante que funcionasse como um veículo, um guia para discussão. A gente induziu as próprias associações (...) a discutir isso aí. (...) Teve o ambiente político propício da Rio +20, (...) então isso entrou na agenda do presidente na época, isso tudo acho que foi o que promoveu essa audiência. (Entrevistado BCB-3)

O entrevistado da OCB ressalta a questão de que a chamada das entidades à participação teve o objetivo de evitar resistências posteriores: com uma forte participação, as entidades de certa forma passam a ser subscritoras da norma que deverão seguir:

O BCB tem adotado uma política de construção participativa. (...) Além dessa consulta pública, as cooperativas trabalhavam muito fortemente em outras três, 46, 47 e 48, que tratam de outros temas, mas isso demonstra a busca do BCB para um processo participativo na construção dos normativos. Óbvio que este texto é levado posteriormente ao CMN, que delibera, mas na construção do texto final o BCB tem procurado as instituições. Este é um tema tão sensível e delicado, tão caro para o Estado brasileiro, que se não houvesse este processo participativo o BCB enfrentaria muita resistência, até mesmo para cumprimento da norma. O Brasil é um país peculiar onde existe a 'lei que não pega'. Então eu acho que o BCB trabalhou muito bem a construção desta norma trazendo todas as instituições que seriam impactadas para oferecer sugestões. (Entrevistado OCB)

Em contraste, o entrevistado da ABBC insinua que, no processo, também houve reuniões restritas com bancos, fato confirmado por BCB-4, o que pode significar que algumas influências para a alteração do texto da norma estão fora do alcance dos estudos:

Isso é meio que comum. Fazer uma regulação sempre envolve as entidades de classe, quer seja um edital de audiência pública, ou até mesmo, às vezes tem editais de audiências restritas, específicas para os bancos. (Entrevistado ABBC)

Qualquer instituição individualmente poderia ter se manifestado. A gente pediu para as pessoas se manifestarem, por exemplo, a GVces estava super envolvida com o tema, o Uniethos também. Facilita o entendimento falar com as entidades, com as associações. Mas se a instituição individualmente quisesse se manifestar, ela poderia. Como nós tivemos reunião individual com o (cita um grande banco), por exemplo. (Entrevistado BCB-4)

O entrevistado do DIEESE, por sua vez, acredita que a publicidade promovida pelo BCB foi insuficiente. Cabe lembrar que a Audiência Pública foi lançada em evento no Jardim Botânico, Rio de Janeiro, no âmbito da Rio+20, com cobertura da imprensa:

Ele não deu muita publicidade, nós tivemos que ir atrás. O BCB deu publicidade dentro das instituições financeiras, e em organizações que são ligadas diretamente a atividade financeira de mercado de capitais, mas realmente procurar envolver setores da sociedade que pudessem ter interesse nessa questão, eu não vi, eu soube por outra via. (...) E eu na época era uma pessoa muito envolvida com o tema. (Entrevistado DIEESE)

Em suma, a questão da publicidade do processo de elaboração da norma envolveu os aspectos elencados no Quadro 6.

Quadro 6: Resumo sobre a questão da publicidade do processo de elaboração da norma

Houve um senso de oportunidade política; a ocasião da Rio+20 foi propícia para que se realizasse uma consulta aberta ao público.
Houve a avaliação de que o assunto, novo para o BCB e para a comunidade financeira, deveria ser discutido em um espectro mais amplo.
Houve a busca da garantia de que <i>stakeholders</i> conhecidos e considerados relevantes fossem ouvidos.
Parece ter havido a consciência de que a comunidade financeira possui poder suficiente para, caso ignorada ou contrariada, passar a ignorar também a nova norma, fazendo-a se tornar uma “lei que não pega”.
Observou-se que o BCB correu o risco de priorizar a participação de alguns <i>stakeholders</i> em detrimento de outros, o que representa um indício da utilização de alguma forma de gestão de <i>stakeholders</i> .

Fonte: Elaborado pelo autor.

No mesmo ano de 2012, o BCB cria a Diretoria de Relacionamento Institucional e Cidadania – DIREC, que fica responsável pela área de recebimento de denúncias e reclamações, pelos acervos de arte e pelos Museus de Valores, e também pela elaboração de uma política de relacionamento do BCB com partes interessadas e com o público em geral. Esse evento guarda relação estreita com o Episódio Central, na medida em que o mesmo representa um exemplo de como a entidade governamental lidou com as influências de *stakeholders* em momento anterior ao lançamento da política de relacionamento. Assim sendo, o Episódio Central desta pesquisa consiste em um antecedente a essa política.

Para o entrevistado BCB-5, o BCB ainda tem problemas decorrentes do fato de que a população não conhece bem ou não compreende seu papel na economia e na sociedade, e também com resquícios da cultura de gestões passadas:

É impossível falar disso sem falar de comunicação com a sociedade. A gente tem que se comunicar, e se relacionar com a sociedade para fazer tudo isso valer. Se a sociedade não sabe nem quem eu sou, como é que ela vai me respeitar, como é que ela vai acreditar em mim? (...) No passado (...) o BCB não tinha essa preocupação, como uma autoridade criada em plena época da ditadura, se preocupou em efetivamente dar fôlego ao que uma autoridade monetária deveria. A criação do BCB levou muitos anos. (...) Então, de lá para cá foi se conformando um modelo reativo de relacionamento com cidadão, e agora a gente quer ser proativo, a gente quer mudar, não é isso? (Entrevistado BCB-5)

Foi no sentido de evoluir nessa questão que o BCB criou a DIREC. A essa diretoria foram vinculadas áreas já existentes no BCB, como a comunicação, o atendimento e a educação financeira, esta última responsável pelo Museu de Valores. O redirecionamento

recente para a questão da cidadania e educação financeira da população está modificando o foco de atuação destas áreas. Pode-se considerar que a recente criação de uma área dedicada ao relacionamento e de uma política que rege esse relacionamento foi uma resposta institucional no sentido de estabelecer melhorias na atuação da entidade governamental perante os interesses e necessidades não só do público em geral, mas de partes interessadas, tal como o ocorrido no episódio da Audiência Pública 41.

4.4 Eventos posteriores

As proposições da Audiência Pública foram recebidas em 2012; porém, somente após quase dois anos lançou-se a Resolução 4.327/2014 (BRASIL, 2014), o que representa um indício de que àquela época ocorria um processo gradual de transformação do texto da norma, sofrendo influências dos diversos grupos de interesse que atuaram nesse processo.

A iniciativa da elaboração da Resolução 4.327/2014 está em consonância com o arcabouço legal e normativo vigente. Por exemplo, a Lei 6.938, de 1981 dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Em seu artigo 5º, parágrafo único, diz, em termos bastante gerais, que “as atividades empresariais públicas ou privadas serão exercidas em consonância com as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente”. No Art. 3º. inciso IV, define o “poluidor indireto”; no art. 14, §10, define “responsabilidade civil objetiva” (BRASIL, 1981b). No art. 12, regula sobre financiamentos advindos de instituições financeiras públicas:

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

Parágrafo único. As entidades e órgãos referidos no caput deste artigo deverão fazer constar dos projetos a realização de obras e aquisição de equipamentos destinados ao controle de degradação ambiental e à melhoria da qualidade do meio ambiente. (BRASIL, 1981b)

Nesse diapasão, a regulamentação da temática por parte do BCB vem ampliar o escopo da responsabilidade socioambiental para as entidades financeiras da iniciativa privada. As alterações normativas ou legais originadas no BCB alcançam as instituições financeiras e outras por ele autorizadas a funcionar, totalizando, em junho de 2015, mais de 1.900 instituições: bancos múltiplos, bancos comerciais, bancos de desenvolvimento, a CEF, bancos

de investimento, bancos de câmbio, sociedades de crédito, financiamento e investimento, sociedades corretoras de títulos e valores mobiliários, sociedades corretoras de câmbio, sociedades distribuidoras de títulos e valores mobiliários, sociedades de arrendamento mercantil, sociedades de crédito imobiliário e associações de poupança e empréstimo, sociedades de crédito ao microempreendedor e à empresa de pequeno porte, agências de fomento, companhias hipotecárias, sociedades administradoras de consórcio e mais de mil cooperativas de crédito (BCB, 2015b). O Anexo 1 demonstra as entidades sobre a qual o BCB tem competência, dentro do contexto do SFN.

No interregno entre a Audiência Pública e a publicação da resolução, ocorreu todo um processo de amadurecimento e de diálogo com as entidades de classe do SFN. As entrevistas revelaram que o BCB, juntamente com as entidades de classe que representam as entidades do SFN, realizaram diversos eventos discutindo essa questão da responsabilidade socioambiental, tanto antes quanto depois da Audiência Pública. Talvez seja nesse sentido que o entrevistado do DIEESE quis dizer que o BCB “não havia dado a devida publicidade” ao processo de elaboração da norma, dado que os eventos que ocorreram no decorrer do processo ocorreram no âmbito do BCB e do SFN:

A gente fez um evento muito grande em São Paulo com os bancos, UNEP-FI, Uniethos, chamamos diversas organizações nacionais e internacionais para debater o tema. Sim, fizemos um evento em São Paulo para discutir este assunto. (Entrevistado BCB-2)

Nós tentamos acompanhar, eu fiz contato com funcionários do BCB, insistindo para que houvesse convite à participação, (...) não houve essa oportunidade. Antes de nós sabermos do processo, parece que houve discussões dentro do BCB, aí eles lançaram esse edital, e puseram prazo para as respostas e nós elaboramos o documento. Depois disso, como houve uma série de posições diferentes, pelo que alguém lá do BCB explicou, parece que deram uma reformulada no documento, mas não chamaram os autores dos posicionamentos para uma discussão presencial. Então nós nunca defendemos nossa posição, nós não pudemos (...) argumentar porque a gente estava propondo certas coisas, foi um processo muito pouco participativo (...) do ponto de vista desse lado que eu estou. (...) A reformulação do texto da resolução refletiu o entendimento do mercado financeiro. (Entrevistado DIEESE)

O entrevistado BCB-4 complementa, lembrando-se de diversas reuniões de sua equipe com entidades de classe, e como a falta de cooperação por parte do MMA influenciou no desenvolvimento da norma:

Nós tivemos reuniões com FEBRABAN, ABBC, ABDE, tivemos reunião também com o pessoal de cooperativa. (...) Então depois tivemos discussões com o próprio MMA, em 2010 foi feito um acordo de cooperação técnica, (...) para disseminar as práticas

de sustentabilidade dentro do mercado financeiro. Esse acordo não foi muito para frente, não por culpa do BCB, que procurou o MMA várias vezes, (...) mas houve uma reestruturação por essas mudanças políticas aí, e o assunto ficou na gaveta, nunca seguiu adiante. (Entrevistado BCB-4)

Eu tinha várias ideias (...) inclusive para avaliar o quanto o mercado estava investindo em sustentabilidade de fato (...). Isso não avançou, no fim a FEBRABAN, junto com o GVces, acabou fazendo uma pesquisa via entrevista junto às instituições financeiras, para saber o quanto o mercado estava realmente investindo em sustentabilidade (...). A gente poderia ter esse dado como regular dentro do BCB, da mesma forma que a gente tem sobre microcrédito, dentro de um sistema as operações. A gente poderia mapear os investimentos sustentáveis. Mas como também o MMA não se envolvia e a própria resolução foi difícil de sair, o mercado resistiu muito, então conseguir publicar a resolução já foi uma grande vitória, mesmo enxuta, mesmo rasa como ela saiu. (Entrevistado BCB-4)

O entrevistado BCB-3 explica por que a norma do RSA não prosperou, não havendo indícios de influência direta de um *stakeholder* específico nessa mudança, mas houve uma percepção de que o SFN ainda não estava suficientemente maduro para tal regulamentação:

A norma do relatório a gente julgou prematuro regulamentar, porque quando a gente solta uma consulta, a gente não vincula e surge uma norma, a gente quer mostrar: 'olha, a gente está pensando nisso'. A resolução que trata do relatório estabelecia algumas diretrizes bem gerais (...). Tem o GRI, que é uma organização internacional que fala sobre tipos de relatos, tem o relato integrado, que usam várias ferramentas, e a gente ainda está muito incipiente, então não adianta dizer: 'olha, usa o modelo que esses caras estão pensando', porque esses caras toda hora estão mudando, então eu acho que não é papel nosso antecipar uma discussão, muito complexa, que tem que levar em conta uma série de fatores, não é esse o papel. (Entrevistado BCB-3)

O fato de não haver a regulamentação do relatório não implica em dizer que as organizações não possam fazê-lo. Na fala seguinte do entrevistado BCB-3, aparentemente o BCB aguarda que as próprias entidades financeiras tomem a iniciativa de elaborar seus relatórios, para em outro momento, propor a regulação:

Se você fechar um relatório você engessa. (...) Coisas que estão acontecendo lá fora e que são diferentes, poderiam usar e não usam. Na verdade o relatório tem que ser uma coisa bem acordada entre todas as partes da organização. A função dele é informar, relatar, então às vezes o BCB quer que ele relate uma coisa que não é exatamente o que ele vai relatar para acionistas, fornecedores, partes interessadas. Então essa norma não era realmente um objetivo nosso regulamentar logo em seguida. No caso da 4327 foi bom, porque permitiu uma sintonia fina em função das condições de mercado. O fato de ela sair diferente não é ruim, pelo contrário, mostra a efetividade da consulta, a gente coloca um modelo inicial (...) que pode suscitar um debate maior, justamente para ver o que as partes tem para dizer. (Entrevistado BCB-3)

O entrevistado da ABBC revela, e o entrevistado BCB-1 confirma, que o principal interesse dos bancos no episódio da Audiência Pública era evitar que a nova norma se tornasse um referencial jurídico contra os bancos por meio de interpretações. Esse receio dos bancos pode ter influenciado o BCB a procurar reduzir a sensibilidade da variável referente à liberdade na interpretação e implementação de regras (MAHONEY; THELEN, 2010). O entrevistado BCB-1 relata também a influência do processo de autocrítica da própria equipe do BCB:

Em primeiro lugar, os bancos têm sempre uma resistência ao que é novo. É natural imaginar que isso só traria custo, que o impacto seria só negativo, mas com o tempo, foram analisando que essa questão do risco também estava muito inerente, e as políticas foram até que bem recebidas, claro que não de imediato, mas com o passar do tempo, sim. (Entrevistado ABBC)

Ficou nítido o medo e o receio dos bancos (...) e nós tivemos um pouco de dificuldade de entender o porquê. (...) Os bancos têm medo da judicialização exagerada. (...) Eu te dei (...) uma operação de crédito (...), você (...) comprou um isqueiro e botou fogo na árvore em Brasília na época da seca (...). Você é culpado disso, o banco não, mas o processo de judicialização poderia levar. (...) Então eles tinham muito medo do que a norma poderia fazer. (...) O problema todo era a responsabilização, e desde o primeiro momento, todas as instituições de qualquer nível ficaram muito preocupadas com isso. Então foram várias sugestões, fomos catalogando, depurando aquilo (...) e fazendo discussões internas e reuniões com todas as associações. (Entrevistado BCB-1)

A fala do entrevistado BCB-4 indica que esse processo de autocrítica se deveu também à observação de indícios de falta de compreensão da proposta por parte de algumas entidades financeiras:

A partir das reuniões e discussões a gente foi deixando a resolução mais seca, mais enxuta, porque a gente entendeu que era muito ousado o proposto na Audiência 41. (...) Algumas instituições já tinham áreas especializadas, que entendiam muito do assunto, que discutiam com propriedade; por outro lado existem outras que desconheciam completamente do que a gente estava falando, (...) não entendiam como esse tema seria parte do 'business' deles. (...) E a ideia foi fazer uma resolução muito rasa, mais para despertar o mercado para o tema. Lógico que os grandes bancos já tinham uma boa noção do que a gente estava falando. E aí foi ficando mais reduzida, decidiu-se que não seria conveniente exigir um RSA, isso viria no futuro quando o mercado estivesse mais amadurecido para o tema. (Entrevistado BCB-4)

Outro aspecto correlacionado ao receio da judicialização era a dosimetria da mitigação de risco. O entrevistado BCB-1 explica que o texto da minuta de norma trazia consigo alguns riscos embutidos:

O maior desafio e dificuldade foi fazer com que a norma de fato fosse um mitigador de risco, e não que trouxesse mais risco. O medo do sistema financeiro era que a norma trouxesse riscos não previstos, ou não potencialmente previsíveis. E na audiência pública tinha algumas pegadas assim. Então o grande desafio foi como fazer uma coisa neutra, equilibrada, de forma a que você não exacerbasse riscos não evidentes, que a justiça pudesse falar: 'Está vendo, você não cumpriu isso aqui do BCB!'. E tem muito isso. Então nós desidratamos essa questão, tirando riscos desnecessários. A norma é uma mitigação de risco, sem colocar novos riscos no processo. (Entrevistado BCB-1)

O entrevistado BCB-1 justifica a demora na consolidação do texto definitivo da norma, já adiantando um aspecto do trabalho pós-norma: a maior parte do trabalho será da área de fiscalização, que irá avaliar caso a caso. Apesar de o entrevistado da FEBRABAN enxergar na norma um instrumento que permite a criação de instrumentos de monitoramento e medição das ações que estão sendo realizadas, o entrevistado BCB-6 vislumbra dificuldades na operacionalização desse trabalho:

A norma demorou a entrar em vigor de propósito, para que todo mundo pudesse se preparar. E fomos fazendo uma transição entre o entendimento da regulação e o início da fiscalização, e porque o BCB internamente, por causa da fiscalização, tinha que incorporar um negócio tão inovativo (sic!), quais os processos de trabalho seriam incorporados, (...) para que todo mundo estivesse falando a mesma linguagem. O conceito é esse, mitigação de risco, ela (a política) pode ser muito simples, muito complexa, depende de você, depois nós vamos checar juntos se você fez uma coisa adequada, proporcional e relevante. (Entrevistado BCB-1)

Através de uma resolução é que a gente consegue monitorar e medir as ações que estão sendo realizadas. Ela é uma base para poder gerenciar todas essas ações que estão envolvidas, que é a responsabilidade, meio ambiente, direitos humanos, eu acho que elas são importantes também para poder fazer a gestão disso. (Entrevistado FEBRABAN)

A resolução tem uma parte de política, (...) é uma carta de intenção, declara valores à sociedade. A política não é factível enquanto mensuração ou instrumento de verificação. Tem (...) conceitos muito genéricos que você vai observar, quando fizer a leitura das instituições financeiras, colocam o seguinte: 'nós vamos promover ações de inclusão financeira; a promoção da educação financeira se dará pelo oferecimento de portfólio de produtos', mas nós sabemos que na prática ele coloca lá o produto que ele quer vender no dia a dia, você não tem o método de aferir. (Entrevistado BCB-6)

Por fim, o entrevistado da OCB relata que não houve uma “última rodada” em que o texto definitivo tenha sido colocado para apreciação dos *stakeholders*, e denota que a OCB tinha a preocupação de oferecer proposições “factíveis e palpáveis”:

A gente não teve uma oportunidade de o BCB expor qual seria a arte final que iria para o CMN, a gente não foi chamado para isso, eu até desconheço se houve algo neste sentido. Mas a gente tinha o indicativo do BCB de que o que foi colocado pela

OCB como sugestão era factível, era palpável e seria trabalhado no texto final.
(Entrevistado OCB)

Em suma, os relatos indicam diversos pontos importantes no processo de maturação entre a minuta e a norma, apresentados no Quadro 7.

Quadro 7: Resumo sobre o processo de amadurecimento do texto da norma

Houve diversos eventos do BCB juntamente com as entidades de classe representantes das entidades reguladas, enquanto outras entidades de classe interessadas e afetadas pela temática não tiveram oportunidade de participação nas discussões.
Os especialistas do BCB tinham ambições maiores com relação à normatização da temática, que foram sendo frustradas com os acontecimentos políticos e com a percepção, diante do comportamento dos <i>stakeholders</i> , de que o setor ainda não estava maduro para algo mais complexo. Ficou a sensação por parte desses especialistas de que a norma instituída sofreu mudanças em relação ao que tinha sido proposto no sentido de ficar mais “seca”, “desidratada” e “rasa”, devido à influência desses <i>stakeholders</i> .
Ficou latente que o principal interesse dos bancos era mudar o texto da norma de forma a evitar que ela fosse um instrumento que, por meio de interpretações, subsidiasse processos judiciais contra eles, o que pode ter influenciado o BCB a reduzir a sensibilidade de uma das variáveis do ambiente institucional.
O lapso temporal relativamente extenso entre a audiência pública e o lançamento da norma foi proposital, para que as entidades, e o próprio BCB, se preparassem para sua entrada em vigor.
O texto final da norma não foi submetido à apreciação das entidades de classe, ou seja, o BCB, em determinado momento que lhe pareceu adequado, encerrou a participação dos agentes.
A falta de previsão de métricas e métodos de aferição da adequação das PRSA apresentadas pelas entidades financeiras foi indicada como uma dificuldade enfrentada pela área de fiscalização do BCB, ao menos até o final do período da realização das entrevistas desta pesquisa.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Retornando à enumeração de eventos posteriores ao Episódio Central, em 2013, foi lançada quarta versão dos *guidelines* GRI (GRI, 2013). A Resolução BCB 4.267 revoga a Resolução nº 4008/2011 e dispõe em seu lugar sobre financiamentos de projetos destinados à mitigação e adaptação à mudança do clima, lastreados em recursos do FNMC (BRASIL, 2013). O BCB realiza *workshop* "Responsabilidade Socioambiental do Sistema Financeiro" (BCB, 2013). O BCB é incluído como integrante do Ponto de Contato Nacional - PCN para disseminação das diretrizes OCDE (PCN, 2017).

Em 2014, entra em vigor a Resolução BCB 4.327, que normatiza a responsabilidade socioambiental do SFN (BRASIL, 2014). A resolução está inserida tanto no contexto dos demais normativos que regem o SFN quanto da legislação nacional e dispositivos criados

pelas comunidades internacionais em relação à responsabilidade socioambiental. Portanto, o BCB reconhece a sua limitação de campo de ação:

Então o grande recado para o sistema financeiro é: 'tome cuidado e fique atento, pois existe uma legislação que supera em muito a nossa, que lhe atinge em todos os aspectos. Eu não regulo tudo, você está sujeito a diversos outros reguladores, como a Receita Federal ou como outras coisas'. (Entrevistado BCB-1)

A importância primeira da Resolução reside no fato de que o SFN precisava de um instrumento formal que o permitisse acompanhar as mudanças que constantemente ocorrem no mercado e também obter segurança jurídica para seus investimentos:

Ela foi feita pela imperiosa necessidade de as instituições financeiras serem alertadas de que aquilo era muito importante; elas precisavam de um norte e de um apoio também, porque se o regulador traçar as diretrizes mínimas, coerentes com o que o mundo que lida com este assunto trata, é um outro mitigador do banco. Em uma demanda judicial, 'eu estou seguindo aquilo que o regulador falou, ele me aconselha isso', são sempre ações mitigadoras no universo. (Entrevistado BCB-1)

A norma foi mecanismo importante para os bancos melhorarem as suas políticas e reduzir o risco legal a que estavam submetidos, em ações judiciais que os responsabilizavam por ações de seus clientes. A pessoa pegava um valor, (...) comprava uma motosserra, começava a desmatar, e o banco era responsabilizado porque deu o dinheiro; aí é difícil você imputar responsabilidade para o banco. (...) Tem uma responsabilidade indireta na lei que é muito complicada, o papel do banco é dar o dinheiro, fazer a intermediação. Qual é o limite da responsabilidade de uma instituição financeira? No sentido de coibir determinadas ações dos agentes deficitários que pegam esse dinheiro e usam, a norma veio no sentido até de tentar reduzir esse tipo de risco, de mostrar que o banco agiu no limite da sua competência, aí é a questão dos princípios de proporcionalidade e relevância. (Entrevistado BCB-3)

Segundo o entrevistado BCB-1, a personificação da responsabilidade pelos atos das entidades financeiras é algo relevante que a Resolução proporciona para o BCB:

Tem um detalhe importante em toda norma do BCB que é o seguinte: a regra determina que você tenha que atribuir a responsabilidade primeira a um diretor responsável. Parece que é pouco, mas não é. (Entrevistado BCB-1)

Outro ponto importante dessa regulamentação é que, à primeira vista percebida como geradora de custos adicionais para as entidades financeiras, passou a ser vista como geradora de oportunidades de negócio:

Quando eu falo de uma política de responsabilidade, ou de sustentabilidade, muitas coisas são ganhos de imagem, oportunidade de negócio, então você tem um espaço para crescer, você tem todo um mercado. (Entrevistado BCB-6)

O banco vive de negócios como qualquer agente econômico. (...) Isso aqui não é um custo de observância, gera oportunidade de negócio, você pode fazer o financiamento de uma eólica, ou a manutenção de uma comunidade no Nordeste por meio de um financiamento econômico-ecológico. Então tem muito campo de coisas, onde a meu ver os bancos não enxergaram a grande oportunidade de uma marca positiva. (Entrevistado BCB-1)

Adicionalmente, a Resolução 4327/2014 traz uma inovação digna de nota: segundo a norma, a entidade regulada deve observar os “princípios de relevância e proporcionalidade” ao elaborar seus PRSA. As origens da decisão de se adotar tais princípios parece ter se originado das demandas dos *stakeholders* por mudanças:

Houve questionamentos sim, por exemplo: (...) 'vocês podem exigir isso dos bancos grandes, que tem operações grandes, mas exigir de uma financeira que tem operações pequenininhas, eu acho que não é... '. Eles dizem assim: 'acho que a gente não tem que fazer essas normas, a gente podia ficar de fora!'. Ou então: 'a gente poderia ter prazo maior, porque agora que a gente tá mexendo com isso, e a gente trabalha com operações de microcrédito'. Nesse sentido, entendeu? Querem ficar de fora, ou querer um prazo maior. (Entrevistado BCB-4)

Isso significa que, a partir das mudanças conquistadas pelos agentes, o conteúdo das PRSA de uma entidade passou a poder ser diferente do conteúdo das políticas de outra entidade, a depender principalmente de seu porte e de seu ramo de atividade:

Aí lembrando, é uma norma com teor completamente diferente, muito baseada em princípios, que não se aplica igualmente para todo mundo. Cada um vai interpretar e aplicar conforme a sua natureza, seu perfil de risco, então cada um vai aplicar de um jeito. (Entrevistado BCB-4)

A instituição financeira vai fazer uma política olhando para si mesma, olhando internamente o seu processo de trabalho, a sua relevância, os seus impactos em tudo que faz e vai desenvolver uma política com todos aqueles passos: plano de ação, etc.. Se você desenvolveu a sua política, será o primeiro a fazer com que ela seja cumprida, e o BCB vai fazer essa fiscalização inicial, isto é dito claramente para eles. E paralelamente eu vou começar a desenvolver processos, isso deve estar em curso. (Entrevistado BCB-1)

Uma corretora minúscula, a única coisa que faz é (...) brokeragem de operações básicas, como renda fixa. Qual é o impacto disso em um ambiente socioambiental? Tem cinco funcionários (...) mas ainda assim tem que fazer um exame: 'eu acho que tem que alertar e tal... '. Os maiores bancos (...) estão em outra, se você olhar, os processos e os trabalhos deles são muito mais pesados. Então a grande sacada é: eu te transfiro esta condição, te dou essa liberdade e responsabilidade de definir o que você acha, e eu vou ver se o que você fez está de acordo com a própria norma e a legislação que rege o assunto. (Entrevistado BCB-1)

Dependendo do perfil do banco, se o maior risco é o de crédito, ele está vendo os componentes social e ambiental dentro da análise de risco de crédito, e tem que atuar ali. Muitos bancos criavam comitê de sustentabilidade, negócio bacana, mas só para vender a imagem perfeita do banco, não se comunicava com as áreas operacionais, com as áreas gerenciais. (Entrevistado BCB-3)

Um ponto bom da norma é que ela respeita o porte. Tem muitas cooperativas de determinadas categorias profissionais. (...) Uma cooperativa de economia e poupança com uma estrutura super enxuta e um número reduzido de associados, que não financiam atividades que oferecem risco na questão ambiental, não precisa implementar uma política socioambiental tão robusta quanto uma que tenha 100 mil associados e que trabalha exclusivamente com a parte de crédito rural, e os associados, na sua grande maioria, trabalham com a produção de soja. A norma também conseguiu trazer este equilíbrio, a robustez da política que deveria ser implementada pela atividade da cooperativa, pelo quadro social, então eu acho que este também foi um grande acerto da norma. (Entrevistado OCB)

O BCB considera que o próprio processo de elaboração da PRSA pelo qual cada entidade financeira está tendo que passar contribuirá para o amadurecimento dessas entidades, que terão de investir em governança, e formalizar e rever seus processos de trabalho:

É uma mudança regulatória histórica que os bancos não conseguiram perceber. (...) Ao invés de eu falar para você: 'faz isso, dobra à esquerda, dobra à direita, sobe e desce elevador', eu passar para você a obrigação, (...) a partir dos seus processos de trabalho, com base na responsabilidade socioambiental, quando você olhar seus processos de trabalho, muita coisa não estará devidamente nos trilhos, então é você que tem que fazer. Você pode ter consultores, mas não para fazer, não tem receita de bolo aqui. (Entrevistado BCB-1)

É uma forma da própria instituição se conhecer melhor, avaliar melhor os riscos e a estrutura de governança. (...) Está estruturando a sua organização para que esse assunto seja levado em conta, como você vai se comunicar com os 'stakeholders'. As instituições demoraram um pouquinho a perceber que isso não era uma norma simplesmente para aumentar custo de observância, ou que ia aumentar a responsabilidade dela. Na verdade era o contrário, o propósito é melhorar a governança, reduzir risco legal. Uma vez que a instituição estará demonstrando que está cumprindo aquilo, (...) fica muito difícil responsabilizar por uma coisa que o cliente dela fez e que não era possível da instituição acompanhar. (Entrevistado BCB-3)

A 4327 consolida as políticas, e provavelmente, a grande maioria tem distribuído internamente o tratamento desses assuntos. Esse é o grande mérito da resolução, ela obriga a instituição a fazer isso. E ela obviamente se articula com os instrumentos já existentes. Lavagem de dinheiro, regulação da parte consumerista já têm procedimentos, (...) só que as instituições não trazem para debaixo do guarda-chuva da PRSA. (...) Ele deixa separado, porque são estruturas que já estavam montadas, que já tratam do assunto. A inovação está no crédito: para as atividades que eram indispensáveis, as licenças ambientais, as questões de análise de impacto social também, agora passam a ter um 'enforcement' maior na execução, que precisa ter uma avaliação, e principalmente nas pequenas e médias instituições financeiras que passaram a ter essa obrigatoriedade de olhar. (Entrevistado BCB-6)

No entanto, o relato do entrevistado BCB-6 introduz a questão de que essa propriedade da norma pode trazer um efeito colateral. Por exemplo, os pequenos e médios bancos podem perder espaço de mercado, pois, devido ao princípio da proporcionalidade, investimentos considerados grandes por bancos pequenos podem ser considerados pequenos por bancos de grande porte, fazendo com que os critérios de análise de risco dos bancos pequenos sejam mais rígidos do que os critérios dos grandes bancos, como reforça o entrevistado BCB-4:

Por conta da existência da resolução, para bancos pequenos, a exigência passa a ser de valores menores. (...) Os bancos grandes naturalmente fazem cortes na avaliação de risco socioambiental para valores maiores. Só que esse valor que ele considera pequeno, para o banco pequeno, é grande. E aí o banco pequeno perde, porque (...) o cara vai no banco grande, que não exige. Então está havendo uma inversão; cabe naturalmente à supervisão bancária ser mais vigilante e cobrar mais. Inverteu, os bancos pequenos estão exigindo mais, por conta da proporcionalidade. (...) Isso acontece principalmente no crédito rural. (Entrevistado BCB-4)

Nesse sentido, a norma parece estar colaborando para um efeito de concentração ainda maior do sistema financeiro em grandes conglomerados:

Na verdade, na estrutura do nosso sistema financeiro, 85% dos ativos estão nos 10 maiores Bancos, é um sistema muito concentrado. (Entrevistado BCB-3)

O setor financeiro é bem concentrado, com poucos grandes bancos, é muito poderoso. Na verdade é um pequeno clube de banqueiros que se organizam em várias entidades muito interligadas, então tem uma facilidade de coordenação muito grande da posição do setor financeiro. (Entrevistado DIEESE)

Isso é uma consolidação que está ocorrendo no mundo inteiro (o fato de que, pelo princípio da proporcionalidade, os bancos grandes adotem critérios de responsabilidade socioambiental distintos dos bancos pequenos e acabem concentrando as operações, retirando oportunidades dos bancos menores). É um grande desafio, no mundo inteiro. No Canadá, por exemplo, aumentou muito. No sistema financeiro deles atuam no máximo 10 Bancos, não sei exato o número hoje, mas são poucos. (Entrevistado ABBC)

Alguns entrevistados criticam a norma por pender mais para o aspecto ambiental do que para o aspecto social. Outros a elogiam:

Nos chama a atenção as questões ambientais. A norma teve implementação muito robusta, clara, transparente, normalmente ela é concentrada, muito direta, objetiva. No que diz respeito à questão social já não é. Você tem legislações trabalhistas, Direitos Humanos, aí você pode refletir: o que uma instituição financeira, nas suas atividades padrão, tem a ver com Direitos Humanos? (...) Não sendo trabalho escravo e as condições análogas, (...) tem uma regulação específica que (...) não veda no caso, por exemplo, de uma atividade industrial, na atividade Crédito Rural já veda a concessão de qualquer tipo de operação de crédito. Então tem alguns que

está muito explícito, mas as questões sociais (...) a gente tem que tratar quando tem, e às partes interessadas, (...) a relação com seus clientes e com seus funcionários. (Entrevistado BCB-6)

A conjugação do tema social e ambiental fez a abrangência da norma ficar muito aberta na verdade, talvez pudesse ter feito um recorte diferente. (...) As pessoas têm certa dificuldade em separar o social e o ambiental. A norma teve um impacto muito positivo nessas questões voltadas ao direito do trabalho, eu acho que a partir de 'análogo a escravo e infantil' acabam sendo um pouco mais vistas pelas instituições financeiras, justamente porque existem bancos que trabalham com a questão rural, e acabaram olhando essa parte com um pouco mais de cuidado, e de meio ambiente também, a partir da concessão de crédito, hoje os controles são um pouco mais acirrados do que eram antes. (Entrevistado ABBC)

O BCB sempre bateu na questão de que a conceituação da responsabilidade socioambiental não deveria ser restrita àquela ideia que a população tem. (...) Quando se fala em responsabilidade socioambiental ele olha só para preservar a árvore, o meio ambiente, o social é meio esquecido. Eu acho que a norma equilibrou sim o lado social, até porque a participação das cooperativas trouxe muito este olhar. (Entrevistado OCB)

Em suma, diversos pontos podem ser enumerados em relação à importância da Resolução 4327/2014, considerando os limites de competência e atuação do BCB. O Quadro 8 apresenta um resumo desses pontos:

Quadro 8: Resumo sobre a importância da norma

Apesar de muitas entidades não perceberem, havia um entendimento de que o SFN precisava de um instrumento normativo protetivo, seja no âmbito do risco financeiro, judicial ou reputacional.
A norma incita o reforço da estrutura de governança das entidades do SFN e a revisão de seus processos, no rumo de uma maior eficiência do sistema.
A adoção dos princípios da proporcionalidade e relevância constituem uma importante inovação na área de regulação, pois permite a cada entidade elaborar e implementar suas políticas da maneira que lhes parecer mais adequada, em vez de ditar uma agenda, um conteúdo ou um formato.
A norma exige que as entidades financeiras nomeiem um diretor responsável pela área de responsabilidade socioambiental, para que a questão não fique “sem dono” dentro da estrutura de governança das entidades.
Os critérios a serem definidos por cada entidade poderão abrir um novo campo de negócios ligados a iniciativas de sustentabilidade, por exemplo, geração alternativa de energia, projetos econômico-ecológicos em comunidades carentes, todas com potencial de lucro financeiro, mas, principalmente, geradoras de boa reputação e de legitimidade; por outro lado, a norma tende a favorecer o aumento da concentração do SFN em poucos e grandes conglomerados financeiros, em detrimento das entidades menores, na direção de um fenômeno que está ocorrendo em nível global.
A questão do equilíbrio entre questões sociais e ambientais é controversa; alguns entrevistados avaliam que a área social foi desfavorecida pela norma; outros, porém, a julgaram equilibrada.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Retomando a enumeração de eventos posteriores, em 2014, foi lançado o normativo 14 do Sistema de Autorregulação Bancária - SARB 14, sobre responsabilidade socioambiental (FEBRABAN, 2014), o que indica que a entidade de classe estava trabalhando nessa autorregulação enquanto o BCB trabalhava na Resolução 4327/2014. Foi lançado o documento “*Stability and Sustainability in Banking Reform: are environmental risks missing in Basel III?*” (ONU, 2014), demonstrando que há a tendência internacional de se elaborar normatizações semelhantes à empreendida pelo BCB. A Resolução nº 194, de 2014, Súmula nº 331, do Tribunal Superior do Trabalho - TST, estabelece regulação acerca do trabalho terceirizado (BRASIL, 2014b).

Em 2015, aconteceu a reunião de chefes de Estado das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável; Estados-Membros das Nações Unidas aprovaram a nova agenda de desenvolvimento sustentável intitulado "Transformando o Nosso Mundo: Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável" (ONU, 2015). Naquele ano, encerrou-se o prazo para que as entidades reguladas pelo BCB formulassem suas PRSA segundo os preceitos da Resolução 4.327/2014 (BRASIL, 2014). BCB e FEBRABAN são destaques no relatório final do PNUMA (FEBRABAN, 2016). ABBC lança Guia de Responsabilidade Socioambiental (ABBC, 2015).

Em 2016, ocorreu a COP22, em Marrocos (ONU, 2017). No mesmo ano, o BCB, por meio da DIREC, lançou sua política de relacionamento com o cidadão e com partes interessadas, iniciou seu ingresso oficial nas redes sociais, e realinhou sua atuação institucional definindo ações estruturantes em quatro frentes de trabalho. A primeira frente trata de cidadania financeira, da educação financeira, da solução de conflitos entre o cidadão e os integrantes do SFN e da relação do BCB com o cidadão. A segunda trata do aprimoramento da legislação aplicável ao SFN e à própria atividade do BCB. A terceira trata do aumento da eficiência do SFN, visando melhoria nos serviços para os clientes e redução de custos. A quarta e última frente de trabalho trata da proposição de ações para a redução sustentada do custo do crédito (BCB, 2016b).

A seguir, apresenta-se a Figura 7, o diagrama metodológico da Estrutura Narrativa, conforme Barzelay *et al.* (2013). Dentre os eventos enumerados, foram selecionados os que pudessem resumir e ao mesmo tempo ilustrar o processo evolutivo da temática da responsabilidade socioambiental, de modo a sistematizar os fatos antecedentes e consequentes ao Episódio Central de maneira rápida e inteligível.

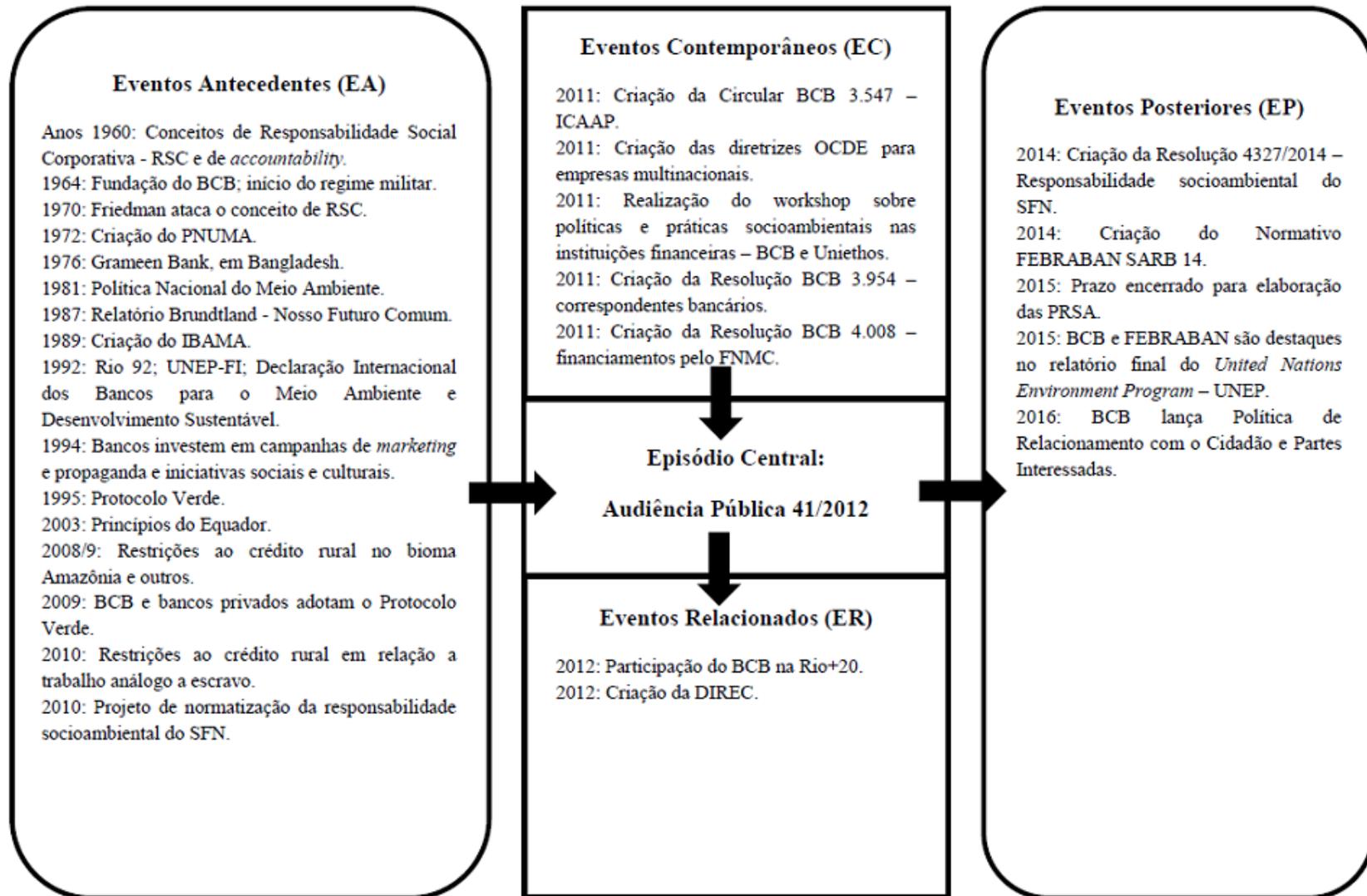


Figura 7: Diagrama metodológico da Estrutura Narrativa.
 Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Barzelay *et al.* (2013).

4.4.1 Principais modificações sofridas pelas minutas de norma

O objetivo desta seção é salientar as principais modificações percebidas nas minutas de norma da Audiência Pública 41/2012 que estão presentes no texto da Resolução 4327/2014, buscando associá-las às contribuições das entidades participantes apresentadas na seção 4.2. As contribuições das entidades também fazem parte da audiência pública, e estão listadas no Apêndice 2. Ao todo, foram selecionadas 13 modificações, apresentadas no Quadro 9 e detalhadas na sequência.

Quadro 9: Principais modificações sofridas pelas minutas de norma.

Modificação	Stakeholders relacionados	Comentários
Inserção da exigência de estabelecer-se e executar-se um plano de ação por parte das entidades do SFN, incitando-as a empreender ações de natureza socioambiental e dando mais efetividade à PRSA.	CONTRAF - CUT / DIEESE; GVces	Essa exigência denota o desejo do BCB de que o documento seja elaborado, mas também colocado em prática.
Inserção da exigência de reavaliação periódica da PRSA.	ABDE	Para que essa reavaliação realmente acontecesse, o BCB teria de participar da elaboração e reavaliação da PRSA das organizações do SFN, ao menos nos primeiros ciclos.
Estabelecimento dos princípios da relevância (o grau de exposição ao risco socioambiental das atividades e das operações da instituição) e da proporcionalidade (a compatibilidade da PRSA com a natureza da instituição e com a complexidade de suas atividades e de seus serviços e produtos financeiros).	FEBRABAN; CONTRAF - CUT / DIEESE; ABDE; ABBC	O BCB parece ter recepcionado os referidos princípios a partir das contribuições dos <i>stakeholders</i> , possivelmente aperfeiçoando a definição a partir de pesquisas complementares. Princípios relacionados às diretrizes OCDE (OCDE, 2011).
Ênfase na necessidade de se identificar, classificar, avaliar, monitorar, mitigar e controlar o risco socioambiental.	ABBI; OCB; CONTRAF - CUT / DIEESE	Implica em investimentos adicionais em estrutura de governança por parte das organizações do SFN.
Reconhecimento de que as entidades poderiam estar expostas a diversas modalidades de risco: os riscos socioambiental, de imagem e de reputação seriam apenas alguns deles.	ABDE; ABBI; OCB; ABBC; FEBRABAN; CONTRAF - CUT / DIEESE	A definição de risco socioambiental prevalecente enfatiza as perdas que as organizações do SFN podem sofrer, mas não as que podem causar.
Retirada das exigências de avaliação das operações dos clientes das organizações do SFN, “com base em critérios consistentes e passíveis de verificação”.	FEBRABAN; CONTRAF - CUT / DIEESE; ABBC	Estas exigências pareciam possuir potencial para fazer com que as instituições financeiras, antes de financiar uma obra, por exemplo, avaliassem os instrumentos de mitigação dos riscos socioambientais e a qualidade das garantias oferecidas, dentre outros aspectos importantes para criar uma barreira à implantação de empreendimentos pouco preocupados com os riscos socioambientais inerentes. Todavia, prevaleceu a visão de que as concessões de crédito poderiam ser reduzidas em volume e os financiamentos se

		tornariam ainda mais custosos, se os bancos tivessem de arcar com essa obrigação adicional.
Estimular a participação de partes interessadas no processo de elaboração da PRSA, e não mais no processo de execução.	ABDE; OCB; FEBRABAN; CONTRAF - CUT / DIEESE; IBRACON	Prevaleceu a visão de que a participação de partes interessadas no processo de execução dificultaria o processo.
Retirada do termo “socialmente justo”.	ABBC; CONTRAF - CUT / DIEESE	As entidades teriam a ganhar com atividades desenvolvidas visando à “promoção do bem comum”, gerando reconhecimento, melhoria de imagem e reputação.
Retirada de referências explícitas a relações éticas e transparentes entre entidades, ou entre entidades e <i>stakeholders</i> .	ABBC; ABDE; CONTRAF - CUT / DIEESE; FEBRABAN; IBRACON	Estreitar relações também significaria retirar os <i>stakeholders</i> da posição confortável de críticos e compartilhar com eles o atributo e a responsabilidade de definidores das PRSA.
Retirada total do texto definitivo da exigência de elaboração e divulgação do RSA.	ABBC; GVces; CONTRAF - CUT / DIEESE; FEBRABAN	Com essa retirada, retirou-se também a exigência de clareza das informações, da facilidade de acesso às informações, e de prover melhores condições para o cliente decidir contratar e utilizar os serviços e produtos da entidade em função de sua PRSA.
Retirada da maior parte das menções aos impactos socioambientais de atividades, serviços ou produtos. Restou apenas uma menção à “avaliação prévia de potenciais impactos socioambientais negativos de novas modalidades de produtos ou serviços”.	FEBRABAN; OCB; CONTRAF - CUT / DIEESE	Prevaleceu a ênfase na prevenção ou mitigação de riscos em potencial. A identificação e correção de impactos de danos socioambientais já incorridos não figurou na norma.
Retirada do texto definitivo a exigência de os conglomerados financeiros informarem sobre as entidades que os integram.	ABBI; OCB; CONTRAF - CUT / DIEESE	Conglomerados financeiros podem possuir organizações com atuações bastante distintas. A divulgação obrigatória de sua composição traria à luz a necessidade de relatórios e políticas específicas para cada área, o que traria complexidade técnica e operacional, mas também uma riqueza de dados que permitiria o aperfeiçoamento da política pública em questão.
Retirada do texto definitivo da indicação de que as entidades devem preocupar-se em gerar serviços e produtos mais adequados às necessidades de clientes e usuários	FEBRABAN; CONTRAF - CUT / DIEESE	Possivelmente o BCB considerou esse tema demasiado amplo para o escopo da Resolução, devendo ser tratado em outro âmbito.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Segundo o entrevistado BCB-1, as diferenças entre a minuta e a norma tiveram como pano de fundo o receio dos bancos de serem levados a juízo como corresponsáveis pelos atos de seus clientes, e isso também traria problemas ao BCB:

Se você comparar o texto da audiência pública que foi na Rio + 20 e o texto que saiu é muito diferente! E contribuiu para isso a discussão interna no BCB. Principalmente por conta da visão da fiscalização, muitos daqueles princípios que estavam na proposta original traziam o risco para o BCB, inclusive de judicialização, (...) muito cheio de regrinha, (...), que não teria condições de fazer.

E mais do que isso, você talvez estaria trazendo riscos desnecessários, (...) você poderia levar a uma interpretação judicial. (...) Nós fomos depurando esta norma, mas sempre com muita dificuldade de avançar, por que por um lado as instituições financeiras com muito receio do que isso poderia resultar, e por outro o próprio BCB em alguns aspectos. (Entrevistado BCB-1)

A primeira modificação em destaque foi a inserção da exigência de estabelecer-se e executar-se um plano de ação por parte das entidades do SFN, incitando-as a empreender ações de natureza socioambiental e dando mais efetividade à PRSA. Essa exigência denota o desejo do BCB de que o documento seja elaborado, mas também colocado em prática.

A contribuição do DIEESE sugeria a exigência de elaboração de plano de ação descrevendo “gestão de medidas mitigadoras, corretivas e de acompanhamento dos impactos e riscos socioambientais identificados”. Tal sugestão foi embasada nos Princípios do Equador. Portanto, ao atender a esta sugestão, o BCB estaria acenando em direção a um princípio globalmente instituído.

O GVces também havia sugerido um plano de ação, porém mais voltado para o processo de implementação por parte das instituições, ensejando o BCB a acompanhar esse processo de forma mais próxima, estreitando as relações com as entidades do SFN e definindo fluxos e lógica do processo.

A segunda modificação foi a inserção da exigência de reavaliação periódica da PRSA. A contribuição da ABDE lembrava que o BCB teria de criar uma cultura de diálogo permanente com os *stakeholders* para que o tema se desenvolvesse e as entidades conseguissem de fato aperfeiçoar e revisar periodicamente suas PRSA, uma vez relatada a escassez de material de consulta e a necessidade de apoio técnico por parte do proponente da norma. Em suma, para que essa reavaliação realmente acontecesse, o BCB teria de participar da elaboração e reavaliação da PRSA das organizações do SFN, ao menos nos primeiros ciclos, lembrando que são quase duas mil organizações.

A terceira modificação foi o estabelecimento dos princípios da relevância (o grau de exposição ao risco socioambiental das atividades e das operações da instituição) e da proporcionalidade (a compatibilidade da PRSA com a natureza da instituição e com a complexidade de suas atividades e de seus serviços e produtos financeiros). A contribuição da FEBRABAN havia sido na direção da explicitação dos princípios da “razoabilidade” e da “proporcionalidade”, os quais estariam permeando todo o texto das minutas de resolução. Aproveitou para sugerir a substituição do termo “produtos e serviços” por “operações de crédito com desembolso”, buscando delimitação do escopo da norma para os produtos e

serviços de financiamento, o que talvez mais tarde pudesse ser alvo de questionamentos dos próprios bancos associados à FEBRABAN.

Para sugerir o princípio da proporcionalidade, o DIEESE havia se utilizado das diretrizes OCDE, defendendo a necessidade de adequação da PRSA às características das empresas (tamanho, setor, severidade dos impactos) e abrangendo tanto os impactos diretos quanto os oriundos dos relacionamentos com terceiros.

A ABDE havia proposto associar as garantias oferecidas no momento de avaliação das operações à relevância dos aspectos socioambientais envolvidos nas atividades, ou seja, as garantias oferecidas deverão guardar proporcionalidade em relação aos riscos e impactos mapeados.

Fundamentando sua argumentação no princípio da proporcionalidade, a ABBC havia sugerido a delimitação do escopo da aplicabilidade da norma às instituições financeiras *stricto sensu*, que no seu entender seriam as entidades capazes de prover financiamentos de projetos com potencial impacto socioambiental.

Nesse sentido, o BCB parece ter recepcionado os referidos princípios a partir das contribuições dos *stakeholders*, possivelmente aperfeiçoando a definição a partir de pesquisas complementares.

A quarta modificação foi a ênfase na necessidade de se identificar, classificar, avaliar, monitorar, mitigar e controlar o risco socioambiental, o que implica em investimentos em estrutura de governança por parte das organizações do SFN.

A ABBI havia sugerido uma discreta mudança no texto normativo que mudaria todo o contexto: substituir o termo “operações financeiras da instituição” para “operações de financiamento da instituição”. Considerar todas as operações financeiras de um banco em uma política de gerenciamento socioambiental não parece ir ao encontro da interpretação que a ABBI havia proposto, limitada ao financiamento de projetos de clientes que possam trazer riscos ou oportunidades no contexto socioambiental. Cabe comentar que a ABBI havia sugerido, também, retirar das siglas principais da norma o termo “responsabilidade”, sugerindo uma mudança para “Relatório Socioambiental” e “Política Socioambiental”. Foi uma sugestão de mudança com carga simbólica importante, com a conotação, *in fine*, de querer separar as instituições financeiras das consequências dos atos de seus clientes. Nesse sentido também trabalhou a OCB, justificando que “o que se visa não é a responsabilidade da instituição financeira, mas a incorporação de valores sociais e ambientais em suas práticas”.

Já a CONTRAF-CUT/DIEESE, na defesa do interesse dos trabalhadores do ramo financeiro, havia elaborado discurso favorável à norma nesse sentido, corroborando com a ênfase na necessidade dessa avaliação, classificação, mitigação e controle de riscos socioambientais.

A quinta modificação foi no sentido de reconhecer que as entidades poderiam estar expostas a diversas modalidades de risco; os riscos socioambiental, de imagem e de reputação seriam apenas alguns deles. A ABDE havia sugerido retirar a palavra “riscos” e manter somente “oportunidades”. Indo além, a ABBI havia sugerido a retirada completa do inciso, utilizando-se de uma definição de “risco socioambiental” que considerava apenas as perdas que as organizações do SFN poderiam sofrer, e não as que poderiam causar.

A ABDE havia justificado que a mudança traria maior ênfase no “caráter favorável ao desenvolvimento” da norma. A OCB e a FEBRABAN também argumentaram no sentido de que o inciso traria desentendimentos: a palavra “riscos” remeteria às entidades uma responsabilidade que seria do poder público; e a palavra “oportunidades” poderia fazer as entidades preferirem financiar somente operações que lhes oferecessem oportunidades no aspecto de imagem e reputação, abstendo-se de financiar operações que, apesar de totalmente legais, documentadas e compatíveis com a política, trouxesse riscos a administrar.

A ABBC havia relatado esperar ajustes institucionais nas políticas, processos e procedimentos, com vistas a mitigar riscos e compensar impactos adversos resultantes do desenvolvimento de suas atividades.

A CONTRAF-CUT/DIEESE havia enumerado diversas áreas onde se poderiam observar modalidades de risco mais atinentes ao eixo social: direitos humanos, práticas trabalhistas, direitos dos consumidores, comunidades. Criticou o conceito de risco socioambiental apresentado na minuta de resolução, pois não estaria focado no interesse da sociedade, mas nas potenciais perdas sofridas pelas próprias organizações reguladas.

A sexta modificação foi a retirada das exigências de avaliação das operações dos clientes das entidades, “com base em critérios consistentes e passíveis de verificação”. A FEBRABAN demonstrou entendimento de que “avaliar as operações dos clientes” não seria de competência das organizações reguladas, mas o que poderia ser feito era delimitar o escopo à avaliação de financiamento de projetos, não deixando de se preocupar com a reputação da entidade financiadora e a estrutura de governança necessária para dar suporte ao trabalho de análise. Não obstante, sugeriu a retirada da análise documental, mas em não sendo possível, contentar-se-ia em acrescentar apenas a exigência da licença ambiental do projeto. Em

contraste, a CONTRAF-CUT/DIEESE havia sugerido estender a preocupação das entidades não só ao seu portfólio de clientes, mas também a seus parceiros comerciais.

A ABBC e a FEBRABAN relataram temer potenciais reflexos na redução dos volumes de concessão de empréstimos e financiamentos caso se exigisse grande rigor na avaliação das operações dos clientes. Aparentemente, havia um temor dos bancos em serem responsabilizados por atestar a regularidade ambiental dos clientes, alegando insegurança jurídica, por 3 (três) razões: (1) fiscalizar seria atividade do Estado, que detém poder de polícia; (2) operacionalmente, não seria viável para uma organização financeira verificar a aderência do cliente (legal e factual) a todas as normas; (3) as organizações financeiras temem ter de reparar o dano ambiental causado pelos clientes, se o dano for em razão de a diligência do banco ter sido considerada inadequada.

Foi argumentado ainda que as concessões de crédito poderiam ser reduzidas em volume e os financiamentos se tornariam ainda mais custosos, se os bancos tivessem de arcar com essa obrigação adicional. Por outro lado, reconheceu-se a possibilidade de ganhos na redução dos riscos de financiamento, caso esse rigor fosse bem dosado pela norma, e também o potencial fortalecimento da imagem institucional perante a opinião pública.

Essa parte das minutas de resolução era a que parecia possuir o maior potencial para fazer com que as instituições financeiras, antes de financiar uma obra de uma barragem de uma mineradora, por exemplo, fossem obrigadas a avaliar os instrumentos de mitigação dos riscos socioambientais, a qualidade das garantias oferecidas, a qualidade da gestão socioambiental desse cliente, dentre outros aspectos importantes para que se estabelecesse, na fonte de recursos, uma barreira à implantação de empreendimentos pouco preocupados com os riscos socioambientais inerentes.

A sétima modificação foi no sentido de estimular a participação de partes interessadas no processo de elaboração da PRSA, e não mais no processo de execução. A ABDE havia se manifestado contra a participação de partes interessadas na elaboração e execução da política, e a favor de sua participação apenas no acompanhamento da execução. De forma um pouco diferente, a FEBRABAN e a OCB haviam se manifestado contra a participação de partes interessadas na execução da política, e a favor de sua participação apenas na elaboração da política.

Já a CONTRAF-CUT/DIEESE estava a favor da participação das partes interessadas nas atividades de análise e elaboração do relatório. Manifestou-se ainda no sentido de que estaria faltando na norma uma atenção maior às expectativas das partes interessadas. Já a

contribuição do IBRACON sugeria a aplicação do conceito de “balanço social”, que traria maior transparência e visibilidade às informações para partes interessadas.

A oitava modificação foi a retirada do termo “socialmente justo” do texto da norma. A ABBC havia reconhecido que as entidades teriam a ganhar com atividades desenvolvidas visando à promoção do bem comum, gerando reconhecimento, melhoria de imagem e reputação. A CONTRAF-CUT/DIEESE havia manifestado esperança de que essa normatização pudesse fazer com que as instituições financeiras voltassem sua atuação em direção ao desenvolvimento socioeconômico sustentável, refletindo-se em maior justiça social.

De modo geral, esse ajuste de discurso pareceu voltar-se aos interesses das instituições financeiras. As atividades aparentemente voltadas ao “bem comum” parecem não ter fundamentação no desejo de “justiça social”, mas no desejo das entidades de melhorar sua imagem e reputação junto ao mercado e à opinião pública. Nesse sentido, o BCB parece ter recepcionado o desejo de grande parte dos *stakeholders*.

A nona modificação foi a retirada de referências explícitas a relações éticas e transparentes entre entidades, ou entre entidades e *stakeholders*. A CONTRAF-CUT/DIEESE havia colocado que “o comportamento responsável por parte das instituições financeiras pressupõe diálogo com as partes interessadas (...) que pode ocorrer de várias formas, mas sempre garantindo acesso às informações relevantes”, estando aí a importância da qualidade e abrangência do RSA, refletindo, dessa forma, a preocupação das entidades em manter uma relação ética e transparente com seus *stakeholders*.

Nessa direção, a ABBC havia reconhecido que haveria expectativas de lucros futuros com a adoção de uma postura ética e responsável. A ABDE havia sugerido substituir a participação dos *stakeholders* na execução da política pelo mero acompanhamento, argumentando pela inviabilidade operacional de se envolver todas as partes interessadas nessa execução.

A FEBRABAN havia manifestado preferir a defesa da ampla participação dos *stakeholders* não na execução, mas somente no processo de elaboração da política, tecendo, assim, uma relação de comprometimento das partes interessadas com a política estabelecida, o que possivelmente retiraria os *stakeholders* da “posição confortável de críticos” e compartilharia com eles o atributo e a responsabilidade de definidores da política.

O IBRACON, defendendo os interesses de sua categoria, foi a entidade mais enfática em defender a necessidade de asseguuração por auditores independentes da gestão dos riscos e

impactos socioambientais, de forma a aumentar a confiabilidade das partes interessadas externas. Anexou à sua contribuição um comunicado técnico orientando os futuros trabalhos de assegurar de informações relacionadas à sustentabilidade e responsabilidade social.

No outro extremo, a FEBRABAN havia sugerido a retirada total da referência às relações éticas e transparentes, e foi esta a mudança que, afinal, foi levada a cabo pelo BCB no texto definitivo da Resolução.

A décima modificação foi a retirada total do texto definitivo da exigência de elaboração e divulgação do RSA, bem como a exigência de clareza das informações, da facilidade de acesso às informações, e de prover melhores condições para o cliente decidir contratar e utilizar os serviços e produtos da entidade em função de sua PRSA.

A ABBC havia reconhecido o grande marco social que a exigência da elaboração do RSA poderia representar, “dentro de uma filosofia de transparência e de prestação de contas”, agregando maior valor às empresas e “em consonância com os melhores princípios da governança corporativa”. Grande interesse no tema havia manifestado também a CONTRAF-CUT/DIEESE, preocupada com os riscos e impactos sociais das atividades das empresas. O GVces havia sugerido apenas “recomendar” a elaboração do Relatório, e não “obrigar”.

A FEBRABAN havia sugerido poder incorporar o conteúdo do relatório exigido nas publicações que algumas entidades já editam tradicionalmente. O DIEESE, no sentido de defender que a publicação do Relatório seria indispensável, porém insuficiente, havia argumentado que nem sempre a divulgação de um relatório garante um grau suficiente de transparência, pois isto está diretamente relacionado à qualidade da informação oferecida às partes interessadas. Lembrou, também, que muitas vezes outros meios de acesso à informação são necessários além do relatório, e citou algumas instituições que já estariam divulgando esse tipo de relatório, inclusive observando as normas internacionais. Finalmente, sugeriu ampliar a exigência de elaboração do relatório para outras entidades, não se restringindo àquelas de capital aberto ou com comitês de auditoria.

A décima primeira modificação foi a retirada da maior parte das menções aos impactos socioambientais de atividades, serviços ou produtos. Restou apenas uma menção à “avaliação prévia de potenciais impactos socioambientais negativos de novas modalidades de produtos ou serviços”.

A FEBRABAN e a OCB haviam sugerido substituir o termo “impacto ambiental” por “risco ambiental”, retirando da norma a ênfase em eventos já ocorridos, os que causam impacto, para dar ênfase ao risco associado a possíveis eventos futuros. A OCB argumentou que uma aplicação eficiente dos princípios de responsabilidade socioambiental deveria

considerar os riscos eventuais, e não os riscos já concretizados. A FEBRABAN colocou certa ênfase na análise do risco de reputação no qual uma organização financeira incorreria ao fazer avaliação prévia de eventuais riscos socioambientais de novas modalidades de produtos e serviços, os quais prefere denominar “operações de crédito com desembolso”.

Ao contrário, a CONTRAF-CUT/DIEESE havia cobrado a efetiva previsão no texto de ações eliminadoras, mitigadoras e remediadoras dos impactos negativos reais, já concretizados, e não somente enfatizar os riscos potenciais, que ainda não ocorreram. Mais ainda, que se considerassem os impactos causados por terceiros, com os quais as reguladas mantivessem ligações e as questões trabalhistas ocorridas como geradoras de impacto socioambiental.

A décima segunda modificação foi a retirada da exigência de os conglomerados financeiros informarem sobre as entidades que os integram. A ABBI havia sugerido dispensar membros de conglomerados da elaboração do RSA, incorporando seu conteúdo a um relatório geral do conglomerado, o que aparenta estar em consonância com a opção de não exigir a informação clara e detalhada sobre esses membros. A opinião da OCB também havia sido nesse sentido. Já a CONTRAF-CUT/DIEESE havia manifestado a preferência pelo máximo detalhamento possível do relatório em relação às atividades de cada empresa.

Conglomerados financeiros podem possuir organizações com atuações bastante distintas; a divulgação obrigatória de sua composição traria à luz a necessidade de relatórios e políticas específicas para cada área, o que traria complexidade técnica e operacional, mas também uma riqueza de dados que permitiria o aperfeiçoamento da política pública em questão.

A última modificação destacada nesta seção foi a retirada do texto definitivo da indicação de que as entidades devem preocupar-se em gerar serviços e produtos mais adequados às necessidades de clientes e usuários, possivelmente por ser um tema demasiado amplo para o escopo da Resolução. A FEBRABAN e a CONTRAF-CUT/DIEESE haviam opinado pela manutenção desta exigência na norma, com a diferença de que a FEBRABAN havia sugerido a substituição de “produtos e serviços” por “operações de crédito com desembolso”, de forma a evitar onerosidade operacional ao se confundir risco socioambiental com operações que não envolvem diretamente a questão socioambiental, tais como operações de investimento em renda fixa. Ao exigir maior especificidade no texto da norma, lembra ainda a questão da heterogeneidade do SFN, pela existência de grandes diferenças de porte e especialização entre as entidades que o compõem.

4.4.2 Expectativas para a evolução da temática

Nesta subseção exploram-se os efeitos que se espera observar ao longo do tempo, após a Resolução 4327/2014 ter entrado em vigor: quais seriam as barreiras, os incentivos e os desafios para sua efetiva implementação, e quais seriam os próximos passos a serem tomados no avanço da temática.

O entrevistado BCB-4 comenta que a publicação da norma fez com que as organizações se movimentassem mais em relação à responsabilidade socioambiental, reacendendo as discussões:

A resolução, embora muito rasa, não muito detalhada, causou um efeito maravilhoso no mercado. Hoje todo mundo discute isso na sua instituição, de forma mais ou menos aprofundada. O resultado foi fantástico, todo mundo se preocupa sobre o que é responsabilidade socioambiental, o que o BCB vai exigir de mim. (Entrevistado BCB-4)

O entrevistado BCB-1 aborda uma série de assuntos em relação às suas expectativas para o futuro da temática e do arcabouço normativo: fiscalização e controle, a evolução da temática na comunidade internacional, a questão da regulamentação do RSA, a tendência de surgimento de autorregulação, a instabilidade das decisões governamentais no Brasil e a luta do BCB pela estabilidade das regras:

O BCB estava e deve estar se aparelhando para ter instrumentos de fiscalização e controle muito apurados com relação a isso, porque ele sabe que este é um tema muito relevante que traz riscos para as instituições financeiras, e a expectativa é que, respeitados os conceitos de relevância e proporcionalidade, elas estejam fazendo alguma coisa. Havia uma discussão que estava colocada como tema, mas até hoje não sei por que, os institutos internacionais estão revisitando esse assunto, é o relatório que os bancos têm que fazer das suas ações socioambientais. Então o BCB tinha colocado na audiência pública, isso é o próximo passo muito relevante, (...) o que uma instituição financeira tem que colocar nesse relatório de suas ações e seus impactos decorrentes de ações socioambientais. Isso é muito delicado, porque dependendo do que você coloca no relatório, você expõe indevidamente a imagem e risco da instituição financeira, (...) porque a interpretação do que se fez ou não fez pode ser danosa para a instituição financeira e para o SFN. (...) A norma não saiu. (...) O relatório o que é? Qual o grau de transparência que as instituições financeiras têm que passar? Esse é o ponto. Então essa discussão me parece que está atual ainda internacionalmente, está aguardando eu acho. Qual o grau de transparência que o relatório deve ter, sem que isso traga riscos desnecessários indevidos às instituições financeiras? (Entrevistado BCB-1)

O ambiente regulatório é um 'ser vivo', que (...) tende a se regular. A ideia é que você faça normas perenes, mas no Brasil está sempre mudando, então precisa também ter certeza. Põe imposto, tira imposto, põe em barreira, vai ficar, não vai ficar. Eu como cidadão, ou investidor externo, quero botar meu dinheiro em algum lugar que eu tenha certeza que eu posso tirar, posso botar, sei quanto vai ser. O

BCB sempre buscou uma estabilidade, que as regras tenham uma perenidade, que o cara possa se programar e fazer aquilo. Nesse sentido, eu vejo que, se essa norma for alterada, que seja pontualmente, sem grande mudança, porque a regra está dada. (Entrevistado BCB-1)

Os entrevistados BCB-2 e BCB-6 vislumbram uma grande dificuldade a ser enfrentada pela área de fiscalização e supervisão do BCB, pois a norma tem natureza genérica e não indica métricas de mensuração e aferição do seu cumprimento, normatiza sobre riscos de possíveis perdas, mas não fala de possíveis ganhos:

Tanto da parte do BCB, as dificuldades de mensuração e supervisão, quanto da parte dos bancos e dos não bancos também, das cooperativas e tudo mais, de implementação disso. (Entrevistado BCB-2)

A política é principalmente uma carta de intenção, onde se declaram valores institucionais e obediência legal, uma série de procedimentos, por exemplo, lavagem de dinheiro, combate à corrupção, prostituição. Se você teve a oportunidade de ler essas políticas que estão por aí, vai perceber que tem um pacote padronizado que declara essas intenções, algumas decorrentes da legislação que existe, e outras que são valores mesmo das instituições. (...) Então esse é um ponto importante de colocar, só que a resolução analisa, para fins de supervisão, que a responsabilidade socioambiental deve ser tratada sobre a ótica de possibilidade e conveniência de perdas. É uma carta de intenção muito genérica. (Entrevistado BCB-6)

Em 2014 começaram a sair as autorregulações, e em 2015 começou a vigor a resolução. (...). Passado o primeiro susto, a própria supervisão do BCB teve que aprender o tema. A resolução saiu, e aquilo estava circunscrito enquanto processo. A área de regulação determinou que quando o processo de regulação terminasse começaria o processo de supervisão, e aí tivemos que nos debruçar e entender isso. Por que a gente tem que olhar a perda e não pode olhar o ganho nesse momento? (...) O comando normativo (...) não é autossuficiente. (Entrevistado BCB-6)

Hoje, no mundo inteiro, ninguém consegue classificar a perda decorrente de dano socioambiental, exceto as que são transitadas, julgadas e inequívocas. Rompeu a barreira lá de Mariana, não tem o que questionar. Mas o que a crise hídrica decorrente gera em dificuldade (...) não tem como mensurar, porque a operação de crédito não está vinculada à questão da água. A tecelagem não consegue produzir porque não tem água suficiente, não consegue vender, não consegue fazer o seu fluxo de caixa andar. Então tem várias questões aí que dificultam a classificação. Isso é um problema em todo o mundo, nós estamos bastante adiantados a respeito da regulação, particularmente o SFN. (Entrevistado BCB-6)

A fala do entrevistado da FEBRABAN denota que a implementação das PRSA é um processo que levará mais ou menos tempo em cada organização:

Tem muito a ver com o porte do banco, uns tem mais facilidade, outros menos. Eu acho que tudo é parte de um processo. A gente tem que se estruturar, tem que ter um processo interno para atender essa resolução. E aí também tem muito a ver com a estrutura de cada um, uns têm um pouco mais de agilidade nesse processo, outros não, mas não entendo como barreiras ou entraves, eu acho que é uma questão mesmo de processo em se adaptar à resolução. (Entrevistado FEBRABAN)

A fala do entrevistado da ABBC segue na mesma direção, lembrando que a iniciativa parece ter vindo da comunidade internacional e que hoje vemos uma disseminação, por meio, inclusive, da normatização:

Na realidade é um processo. Essa “coisa do socioambiental” já existia dentro das instituições, umas mais, umas menos, e com enfoque diferente, porque na hora que você faz uma avaliação de operação de crédito, tem que olhar o risco que ela está correndo, e em alguns projetos, sempre existe esse risco socioambiental, muita coisa já vinha sendo feita. Agora isso depende de porte, tamanho, objetivos, estratégias, enfim, tem um processo de aprendizagem. Tem instituições financeiras que já estão na dianteira pela própria necessidade estratégica delas, de financiar grandes projetos, e outras que vão seguindo em todo um processo para fazer essa gestão, é um processo de aprendizagem contínuo. Se você for olhar friamente, os bancos internacionais sediados no Brasil (...) trouxeram a experiência internacional, e entronizaram de uma forma, digamos tácita no país, a partir dessa norma, uma resolução que trouxe na sequência uma norma sobre plano de ação, a política do socioambiental dentro das empresas, que os bancos começaram a tomar corpo nesse sentido, com foco naquilo que o BCB acabou determinando. (Entrevistado ABBC)

Nesse sentido, o relato do entrevistado BCB-6 demonstra que a efetiva implementação por parte das organizações do SFN ainda é uma realidade distante, e que o BCB terá de aceitar essa realidade por uma série de fatores:

A partir da vigência (...) a política precisava estar implementada, mas os processos e os procedimentos ainda não. (...) Eles podem demorar anos porque, quando você pensa numa grande instituição, (...) ao longo do tempo tem ajustes para fazer, primeiro um procedimento interno, regulação interna, depois precisa estruturar o processo de gestão, o processo de controle, (...) modificar TI, revisão de contratos jurídicos, não é um processo muito simples. Via de regra, as instituições vão demorar alguns anos para fazer isso. Então qual o nosso processo de supervisão? Observando como deve ser, não tem como o BCB forçar. A política da resolução está pronta; já o processo, o plano de ação, para eu fazer de maneira amadurecida, precisa de tempo. Não tem jeito, temos que respeitar esses tempos em um limite e grau de razoabilidade. (Entrevistado BCB-6)

A gente vai observar os relatórios de auditoria, alguns processos, procedimentos, para todas as instituições financeiras nós perguntamos o que tem no plano de ação e qual o prazo que vai ser resolvido. Não é uma pesquisa detalhada, (...) mas os resultados nos demonstram que 98% vão concluir a o plano de ação até 2019, que coincide com a data de revisão da política. (...) No comando normativo não tem limite de prazo para implementação do plano. (...) Daqui um ou dois anos a gente vai fazer os acompanhamentos. Se as instituições de porte equivalente conseguirem resolver antes, a gente conseguiria apertar, porque é um processo de aprendizado. Assuntos novos, não somente esse, mas qualquer assunto que seja novidade, para todo o sistema, o BCB tem que aprender a execução também. (Entrevistado BCB-6)

O entrevistado BCB-6 vislumbra a existência de uma barreira cultural que envolve a implementação das PRSA:

Nós temos primeiro uma barreira de cultura (...) que está sendo superada forçosamente, por exemplo, uma inovação que surgiu, quando a gente fala da operação de crédito, a barreira é menor. Mas quando se fala da garantia que eu coloco em qualquer operação, as instituições e os clientes têm muita restrição, porque custa caro fazer a avaliação. Então você pega um terreno que vai ser concedido em garantia, para um imóvel urbano tem algum procedimento público que está sendo recomendado. (...) Passar esse primeiro pente é uma maneira de reduzir o custo, mas na área rural não tem procedimento padrão. Então o desafio realmente é o processo de aculturação e o custo para você fazer, daí pode inviabilizar a operação, o custo para que o cliente comprove que aquela garantia, ou que a operação que ele está pleiteando está em conformidade, mas se não estiver, o custo de regularização não é baixo. Então o desafio da efetiva implementação é o tempo para o custo. (Entrevistado BCB-6)

Para o entrevistado BCB-3, o BCB não deve, no seu papel de supervisão, arbitrar se a PRSA de determinada organização é boa ou ruim: dados os princípios de proporcionalidade e relevância, cada organização decidirá o que deve ou não propor para si e seus negócios:

Pode ter banco com perfil de risco mais arriscado, então ele tem que tomar mais cuidado para que esse risco não se traduza em problema de insolvência. Tem que levar uma série de coisas em consideração, (...) se corre mais riscos, o supervisor do BCB vai ver o plano de ação e vai ver se a estrutura de gestão e risco dele está compatível com isso. O BCB não entra para dizer se a política é boa ou ruim. Eu acho que esse é o ponto positivo da norma, cada um faz o seu, mas deixe claro para seus clientes, acionistas, sociedade civil, para as ONG que eventualmente vão lá, qual é a sua política. Você vai ter que adotar as suas medidas de governança, de gestão de risco, que sejam compatíveis para essa política, no plano de ação que é o instrumento que o BCB usa para ir lá e verificar o cumprimento da norma. (...) A fiscalização está trabalhando muito nessa área de planejamento da supervisão para o ano que vem, e já incorporando muitas questões que diz respeito à supervisão da norma. (Entrevistado BCB-3)

O entrevistado BCB-3 acredita que, para a efetiva implementação da norma, deve haver incentivos econômicos para que os regulados invistam em projetos social e ambientalmente responsáveis, e que a supervisão deve ter uma visão mais ampla do que observar isoladamente o cumprimento da norma:

A norma é um elemento de uma política muito mais ampla, (...), mas por si só ele não resolve. Tem que ter incentivos econômicos para isso. Em termos de política, tem que se precificar adequadamente uma operação, eventualmente quando essa externalidade social e ambiental está incorporada no preço. Se uma granja de ovos não tem muito incentivo, por exemplo, para tratar o resíduo antes de jogar, usar o resíduo para fazer outra coisa, então ela joga isso no rio, ninguém pune e ninguém multa. (...) Então se um banco continuar tendo atividades altamente poluidoras, e se ele não tem incentivos para fazer outras atividades mais limpas, fica muito difícil mudar o perfil dele, porque é uma instituição que eventualmente vai estar fazendo tudo dentro da lei, e que vai atender o interesse dos seus associados, dos seus acionistas. Tem finalidade de lucro, então ela tem que ser direcionada na forma de incentivos. A norma é um dos incentivos: se não tiver um plano de ação, uma política, uma gestão de risco adequada sobre o seu perfil de risco, você pode ser

penalizado. Então para a gente é importante que a norma exista, mas não basta, tem que ter incentivos maiores, políticas a serem desenvolvidas no MMA, na Fazenda, (...) para incentivar o desenvolvimento econômico mais sustentável, ou tributação que vai alterar o preço das operações. Então vai chegar a um ponto que eventualmente se você quiser ter dinheiro para aplicar em determinada atividade que não seja limpa, sustentável, por mais que você gaste dinheiro para diminuir o risco, a operação ainda é mais cara porque há uma série de incentivos de mercado, então a tendência é que a coisa possa ser canalizada aos poucos para atividades que atendam os objetivos de uma política mais ampla, mais limpa, mais sustentável, e que os bancos sejam parte disso. Mas o BCB não tem poder para fazer isso sozinho, não é o nosso mandato, depende de outros órgãos. (Entrevistado BCB-3)

A questão de logística é muito grande, e assim, a norma funciona bem quando está dentro dessa política mais ampla, se não vira aquela coisa mandatória, você ir lá ver se está cumprindo não tem muito sentido. No início pode ser que você tenha muitas instituições com políticas ruins, no meu julgamento, mas pode ser que melhore o perfil de risco, ou pode ser que elas tenham sua carteira mais voltada para atividades mais limpas, isso tudo depende de um processo de políticas econômicas, setoriais, que sejam efetivas e que possam aproveitar o fato de o SFN estar com essa regulamentação. Tem o incentivo aqui, tenho que divulgar a política, gerenciar o risco, tudo está caminhando junto para que as coisas funcionem. (Entrevistado BCB-3)

O entrevistado BCB-4 acredita que a principal barreira que existe no Brasil é a falta de solidez nas instituições, a falta de estabilidade do arcabouço legal, o excesso de legislação e de instâncias legisladoras e a falta de um controle centralizado que faça com que as regras sejam obedecidas:

A principal barreira para a implementação dessa política hoje é o próprio ambiente institucional do país, principalmente com relação a cumprimento de normas, da lei, porque o Brasil infelizmente é muito desorganizado. Existe um emaranhado de legislação social e ambiental, muitas instituições envolvidas com o tema. Você tem três poderes, e a União, o Estado e os municípios podem legislar, e você não tem uniformidade de terminologia, é tudo confuso. (...) Por exemplo, a mesma licença ambiental no Rio Grande do Norte tem um nome, no Rio Grande do Sul, tem outro nome. O Rio Grande do Sul é mais estrito em determinadas coisas, o Rio Grande do Norte é menos. A agência ambiental de São Paulo é excelente em algumas coisas, você pode verificar um monte de coisas na internet, áreas contaminadas, várias coisas. O Acre não tem absolutamente nada. (Entrevistado BCB-4)

Tem excesso de legislação, mas não tem controle. O órgão ambiental não é atuante, não é organizado, não tem gente especializada, as informações não estão disponíveis. Por exemplo, o Ministério Público tem vários sites em que você pode buscar informação. A questão socioambiental é muito ampla, diversificada. Para você fazer uma análise de risco socioambiental pelo menos no sentido legal, você teria que buscar um monte de sites para ter aquilo consolidado. E para uma instituição pequena, isso é muito custoso. Então por isso eles fazem cortes. Se há risco de perder o dinheiro que emprestou, e não tem risco de corresponsabilidade, então eles fazem o corte lá em cima, só vai analisar risco socioambiental se a operação for muito grande, verificar se o cara tem problema com trabalho escravo, se ele tá com a licença ambiental, se o valor é bom, vai olhar, porque o custo de observância é muito alto. (Entrevistado BCB-4)

Hoje o principal empecilho para que as coisas andem é o próprio Estado, que não está organizado, o MMA também não tem trabalhado muito nesse sentido, as coisas lá continuam confusas, desorganizadas, precisaria ter um padrão de terminologia,

um padrão comum entre as agências ambientais, estaduais. Agência ambiental estadual é verba do Estado, então cada Estado dá o seu tom, alguns dão relevância, outros não. Alguns Estados simplesmente dispensam a licença ambiental para determinadas coisas, porque diz não ter gente suficiente para conceder licença ambiental. E aí a questão é: 'como fazer? Estou livre de uma corresponsabilidade?' Aparentemente sim, porque o próprio Estado liberou a licença, mas o fato é que há uma insegurança jurídica. O que é suficiente para a lei, para o juiz, e o que é suficiente para o BCB? O BCB acha suficiente a licença ambiental, ele considera que isso é uma avaliação de risco ambiental, por exemplo? 'Se eu for levado à justiça, e eu pedir a licença ambiental, eu estou livre?' (Entrevistado BCB-4)

À medida que o tema amadurece no setor produtivo e no setor financeiro, as coisas vão facilitando para os dois setores, porque à medida que o setor financeiro fica amadurecido, ele começa a exigir, a falar disso com o produtivo, que é o tomador de crédito, e aí o produtivo acende a lanterna, e começa a pensar, então as coisas vão caminhando aos poucos, porque na verdade, o mundo todo está amadurecendo sobre o tema. Agora, sem dúvida que há uma tendência de maior regulação disso no mercado mundial, isso é um fato. (Entrevistado BCB-4)

Já o entrevistado do DIEESE acredita que os mecanismos de cobrança ainda são incipientes, e que as motivações das organizações para fazer relatórios e balanços de natureza socioambiental deveriam ser outras que não sua própria imagem ou reputação:

De maneira geral, nós achamos que no Brasil faltam mecanismos de cobrança, de exigência, sobre a questão da publicação de balanços sociais e ambientais, de maneira geral. (...) Do ponto de vista da produção de relatórios, o Brasil é pouco exigente. Se você tem realmente balanço sendo publicado por sociedades anônimas, o resto não publica balanço, (...) a maioria das empresas não precisa, faz isso muitas vezes por querer divulgação, imagem, disputar um nicho de mercado mais pró-ambientalista, diversas motivações. Não existe uma obrigatoriedade como em outros países, por exemplo, que exigem de empresas a partir de 30 funcionários ou a partir de determinado faturamento, independentemente da natureza do capital, como ela se organiza, também algum tipo de relatório, eu acho que isso poderia avançar no Brasil de maneira geral. (Entrevistado DIEESE)

O entrevistado BCB-5 enxerga a implementação de uma política de relacionamento com o cidadão e com partes interessadas como uma consequência, como um dos efeitos dos vários episódios de relacionamento entre o BCB e seus *stakeholders* ao longo do tempo, assim como o episódio da normatização da responsabilidade socioambiental, e que assim como a consciência ambiental, a inclusão e a educação financeira são parte dessa política de relacionamento que está sendo deixada como um legado para as futuras gerações, a ser desenvolvido a partir de agora e com o passar do tempo:

Teve a revisão do planejamento estratégico, (...) um dos objetivos estratégicos é (...) promover a cidadania. Antes era impensável a gente ter isso, essa foi a grande novidade do planejamento em 2015, (...) 'Comunicar-se de forma mais clara, fomentar as boas práticas no relacionamento de instituições financeiras com o cidadão', isso tudo está lá. 'Fomentar a utilização de inovações tecnológicas para o

fortalecimento da cidadania', quer dizer, usando mídias sociais. 'Promover avaliação contínua do impacto das políticas e ações ajuizadas do BCB e seu relacionamento com a sociedade'. (...) Hoje nós temos um fórum de cidadania financeira, um tema que vem da década de 90. Até a nomenclatura foi evoluindo, você tinha lá microcréditos, depois micro finanças, depois fórum de inclusão, depois de cidadania. (...) Nós queremos deixar esse legado, (...) mas a gente tem que ter maturidade e paciência porque as coisas vão acontecendo ao longo do tempo. Como foi com a cultura ambiental, a educação financeira está sendo inserida (...) para as crianças nas escolas terem isso obrigatoriamente. Mas isso não vai se dar da noite para o dia, vai ser um processo igual foi com a cultura da educação ambiental. Hoje você não precisa exigir que nenhuma escola faça porque eles tem a cultura. (Entrevistado BCB-5)

O entrevistado do DIEESE manifesta a esperança de que, no futuro, a prioridade da normatização do SFN seja realmente a preservação ambiental e o bem estar da sociedade:

De qualquer maneira, eu acho que as instituições financeiras podem de fato começar a pensar sobre risco ambiental e risco social. Isso pode estar entrando no radar de quem jamais pensava nesse tipo de coisa. Então isso seria o lado positivo. O meu medo é que se consolide uma visão distorcida da coisa. (...) Um ponto de vista desse pode até ter uma repercussão positiva e tal, mas a repercussão seria muito maior se a coisa fosse colocada de maneira diferente. Vamos pensar na questão social, ambiental, depois pensa no acionista! (Entrevistado DIEESE)

Por fim, o entrevistado da OCB enxerga como desafios: a heterogeneidade das organizações do SFN e o custo de assimilação da observância desse risco, tanto em termos de estrutura de governança, quanto da adequação de sistemas de informação e da reestruturação de processos de trabalho:

A gente está em um processo de assimilação, a norma não foi internalizada 100%. Sobre a questão de custo para adequação de sistemas, de estruturas de governança, a gente vive o mesmo dilema dos bancos. A gente tem instituições muito grandes em volume financeiro, e instituições muito pequenas. Obviamente que existem instituições menores que tiveram que adequar sistemas de controle, estruturas de governança e que se tornaram mais caras, sofreram um pouco, e os grandes conseguiram absorver isto muito bem, a questão do custo para eles não foi tão impactante. Eu acho que o que impactou mais foi a questão cultural e de processo, porque as instituições financeiras não estavam acostumadas a fazer isso, a monitorar esse tipo de risco, e agora elas estão tendo que fazer. (Entrevistado OCB)

Em suma, esta subseção apresentou alguns aspectos em relação aos efeitos da normatização da responsabilidade socioambiental do SFN ao longo do tempo e às expectativas dos *stakeholders* e do próprio BCB, resumidos no Quadro 10 a seguir:

Quadro 10: Resumo sobre efeitos futuros da norma e expectativas

<p>A normatização fez reacender as discussões em torno da temática no âmbito nacional; suas origens estão na comunidade internacional, e a evolução que tem acontecido nessa esfera atualmente parece não estar agradando a todos os profissionais da temática no âmbito nacional.</p>
<p>O fenômeno da autorregulação do SFN é um dos fatores que irá ditar os rumos da efetiva implementação das PRSA nas organizações.</p>
<p>Os governos brasileiros, nos âmbitos federal, estadual e municipal, são competentes para legislar sobre meio ambiente, o que traz uma grande dificuldade de se implementar políticas na prática, de saber o que fazer em uma situação concreta para se atender a todos os instrumentos legais e normativos existentes; apesar de haver muitas leis e normas, não há um efetivo sistema de controle e monitoramento para verificar o atendimento desse arcabouço legal e normativo.</p>
<p>As estimativas das organizações do SFN em relação à implementação das PRSA são de longo prazo, e o BCB tem sido obrigado a aceitar os argumentos oferecidos, dada a natureza genérica da norma, que não estabelece métricas ou métodos de aferição para dizer se as PRSA são boas ou ruins. Aliás, existe uma linha de raciocínio internamente ao BCB de que não se deve fazer esse tipo de avaliação, em respeito aos princípios colocados na própria norma.</p>
<p>Há uma percepção de que as grandes organizações absorverão os custos e se adaptarão mais rapidamente à nova norma do que as menores, reforçando a questão da tendência de concentração do SFN em grandes conglomerados.</p>
<p>Existe uma barreira cultural no meio financeiro que precisa ser superada para que a norma atinja plenamente seus objetivos; parece que o engajamento das organizações do SFN em projetos socioambientais depende de algum incentivo econômico, mas o BCB não possui mandato para esse tipo de iniciativa.</p>
<p>O caso da normatização da responsabilidade socioambiental do SFN é um dos exemplos de casos que influenciaram nos recentes avanços do BCB na questão do relacionamento com a sociedade e com os <i>stakeholders</i>, influenciando até mesmo nos desdobramentos do planejamento estratégico da autarquia.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor.

CAPÍTULO 5 - ANÁLISE DE *STAKEHOLDERS* E DE AGENTES DE MUDANÇA

Neste capítulo é analisado como as entidades participantes do episódio da Audiência Pública 41, do BCB, utilizaram suas proposições como estratégia de exercício de influência para obter mudanças no texto que propunha a normatização da responsabilidade socioambiental do SFN. Para realizar essa análise, foram tomadas como referência bases e articulações teóricas apresentadas no Capítulo 2 – Referencial Teórico.

Das quase duas mil organizações componentes do SFN (BCB, 2015; 2015b), todas reguladas pelo BCB, nenhuma participou diretamente da Audiência Pública. A presença mais frequente foi das entidades de classe, e, desse modo, o contato direto dos regulados com a entidade reguladora não foi observado nos documentos. De mais a mais, representados pelas entidades de classe, essas organizações conseguiram unir seus atributos de relevância, quais sejam: poder, legitimidade e urgência, de forma a buscar a posição de *stakeholders* Definitivos e fazer com que suas proposições de mudança institucional fossem objeto de uma atenção maior por parte da entidade reguladora. As entidades desse tipo que participaram do episódio foram: FEBRABAN, ABBC, ABBI, ABDE e OCB.

Registrou-se também a participação de entidades que não são reguladas pelo BCB, mas que possuem interesses diretos no tema, tais como: CONTRAF-CUT / DIEESE, IBRACON, GVces e Uniethos. A CONTRAF-CUT e o IBRACON também são entidades de classe, porém não regulados pelo BCB; o DIEESE, GVces e Uniethos se dedicam às pesquisas e à consultoria. Em relação à participação dessas entidades, cabe retomar resumidamente alguns detalhes que foram colocados no Capítulo 4 - Apresentação do Caso.

O DIEESE participou da Audiência em conjunto com a CONTRAF-CUT, representando os interesses sindicais daqueles que trabalham no ramo financeiro. Por esse motivo, as contribuições da CONTRAF-CUT e do DIEESE foram analisadas em conjunto. O GVces possui trabalhos conjuntos com a FEBRABAN, fornecendo suporte teórico e acadêmico àquela entidade. A Uniethos prestou consultoria ao BCB sobre responsabilidade socioambiental em anos anteriores ao do episódio da Audiência Pública. E por fim, o IBRACON, representando os interesses dos auditores independentes, agiu oportunamente, pois o texto da minuta de norma constante da Audiência Pública exigia a participação de auditorias independentes no processo de verificação da implementação das políticas implantadas nas organizações, exigência que acabou não permanecendo no texto final do dispositivo normativo.

Isso posto, apresentam-se as análises da atuação dessas entidades enquanto *stakeholders* e também enquanto agentes de mudança institucional gradual e transformativa, em um determinado ponto no tempo, que foi a divulgação da Audiência Pública 41, abrindo ao público a possibilidade de propor mudanças na minuta de norma elaborada pela equipe do BCB. Entretanto, ressalte-se que o próprio BCB convidou algumas dessas entidades a participar, ciente de sua relevância, criando ele mesmo o ambiente para que houvesse a predominância do exercício de influência por parte dos *stakeholders* considerados mais relevantes.

A fonte de dados para as análises de conteúdo foram os documentos que as entidades de classe enviaram ao BCB propondo mudanças no texto da norma e que o próprio BCB divulgou em seu portal, dando publicidade ao processo. Tais documentos encontram-se listados no Apêndice 2. Trechos dos relatos de entrevista foram utilizados para complementar a análise realizada. Ressalte-se que a pesquisa fez uso apenas de documentos de domínio público e das entrevistas, não tendo havido quaisquer privilégios de acesso a informações.

Este capítulo está organizado da seguinte forma: a primeira seção traz a análise das proposições das entidades pela perspectiva da Teoria de *Stakeholders*; a segunda seção traz a análise dessas mesmas proposições segundo a perspectiva da Teoria da Mudança Institucional Gradual e Transformativa; a terceira seção busca promover a conjugação das duas abordagens.

5.1 Análise de *stakeholders*

Os documentos relativos à participação das entidades foram analisados mediante as categorias e subcategorias definidas no Apêndice 1. As proposições analisadas para fins de análise de *stakeholders* encontra-se no Apêndice 3. No total, foram analisadas 107 proposições de nove *stakeholders* e classificadas conforme representassem o exercício de um tipo de poder e de um aspecto de legitimidade ou de urgência, conforme Mitchell, Agle e Wood (1997), e ainda, quais dimensões de poder se manifestavam em cada proposição (HARDY, 1996). Para determinar se o *stakeholder* havia exercido influência em intensidade suficiente por meio de determinado atributo para considerá-lo na classificação, foi verificado se os códigos relativos às subcategorias de tal atributo apareciam em metade ou mais das suas proposições.

Primeiramente, a análise indicou que sete dentre nove *stakeholders* buscaram exercer influência em intensidade suficiente em todos os atributos, de modo a serem considerados

Definitivos, e dois classificados como Dominantes, ou seja, no contexto do episódio analisado, não utilizaram o atributo de urgência em intensidade suficiente para serem considerados *stakeholders* Definitivos.

Não foram observados *stakeholders* que se enquadrassem como Perigosos, Dependentes, Dormentes, Discricionários ou Demandantes. Isso parece se dever ao fenômeno da representação por entidades de classe, ou seja, as organizações criam entidades que representem suas categorias para intermediar suas demandas frente à entidade reguladora e fazem das suas entidades de classe *stakeholders* que atuam em seu lugar e em seu nome, acumulando seus atributos. Como já foi colocado anteriormente, apesar de algumas entidades participantes não serem entidades de classe, sua participação está de alguma forma associada a elas ou ao próprio BCB.

Quadro 11: Análise dos atributos e classificação dos *stakeholders*.

<i>Stakeholder</i>	Tipo de poder predominante	Dimensão de poder predominante	Aspecto predominante de legitimidade	Aspecto predominante de urgência	Classificação
CONTRAF-CUT / DIEESE	Utilitário	Processos	Aspecto moral (status e representatividade)	Importância da questão	Definitivo
FEBRABAN	Normativo	Processos	Aspecto moral (parte afetada)	Importância da questão	Definitivo
ABBC	Utilitário / Normativo	Significados	Aspecto moral (conhecimento no tema)	Importância da questão	Definitivo
ABBI	Normativo	Recursos	Aspecto moral (parte afetada)	Importância da questão / Tempo	Definitivo
ABDE	Normativo	Recursos / Processos	Aspecto moral (parte afetada)	Importância da questão	Definitivo
OCB	Normativo	Significados	Aspecto moral (parte afetada)	Importância da questão	Definitivo
GVces	Normativo	Processos	Aspecto moral (status e representatividade)	Tempo	Definitivo
Uniethos	Normativo	Processos	Aspecto moral (status e representatividade)	N/A	Dominante
IBRACON	Utilitário	Significados	Aspecto moral (conhecimento no tema)	N/A	Dominante

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Mitchell, Agle e Wood (1997) e Hardy (1996).

O Quadro 11 apresenta o resumo da análise e classificação dos *stakeholders*. A partir dela é possível verificar: (1) se os dados analisados se assemelham com as associações apresentadas no Quadro 3, apresentada no Capítulo 2 – Referencial Teórico; (2) se houve predominância de *stakeholders* Definitivos.

Dos nove *stakeholders* participantes, seis aparecem destacados no Quadro 11 por seus dados se assemelharem às associações do Quadro 3. É necessário ressaltar que as subcategorias da análise de conteúdo, constantes do Apêndice 1, começaram a ser definidas a partir do referencial teórico, mas sua definição só se finalizou realmente a partir do contato com os documentos, nos quais saltaram aos olhos do pesquisador alguns aspectos de legitimidade e urgência não identificados à ocasião da elaboração do referencial teórico.

Um exemplo disso é a possibilidade de o *stakeholder* utilizar sua legitimidade para demonstrar que será parte afetada pela normatização. Dos sete *stakeholders* que fizeram uso do poder normativo, quatro fizeram uso predominante desse tipo de legitimidade. De acordo com as bases e articulações teóricas apresentadas, a expectativa seria a predominância do exercício de legitimidade ligado ao *status* e à representatividade dos *stakeholders*. Ainda assim, mantém-se a associação entre poder normativo e o aspecto moral da legitimidade.

Conforme a expectativa, o tipo de poder predominantemente utilizado foi o poder normativo, associado frequentemente à dimensão do poder sobre os processos, ao aspecto moral da legitimidade e, no caso dos *stakeholders* Definitivos, aos aspectos de urgência. Tal tipo de poder apresenta-se também fortemente associado à legitimidade do *stakeholder*, ou seja, em tempos de definição de novas regras, os *stakeholders* preferiram lançar mão de recursos simbólicos para atribuir legitimidade às suas demandas. A própria insígnia de cada entidade é um instrumento simbólico, carregando consigo o âmbito e a extensão de sua representatividade.

A dimensão dos processos encontra-se associada ao exercício de influência sobre a definição acerca da forma de aplicação de procedimentos e rotinas, influência essa obtida por meio do acesso a níveis de tomada de decisão (HARDY, 1996). De fato, quando o BCB abriu o processo de elaboração da norma para o público, os *stakeholders* tiveram, de certa forma, uma oportunidade de acesso a determinado nível de tomada de decisão, e podem ter preferido exercer influência de forma mais aberta na forma como a norma seria aplicada posteriormente, por meio dos processos, do que propriamente no conteúdo daquilo que a norma propunha, traduzindo-se em uma estratégia de mudança institucional de agir abertamente contra o *status quo*, no sentido do *Displacement*, (MAHONEY; THELEN, 2010), todavia mirando no longo prazo.

Por sua vez, o poder utilitário foi predominantemente associado ao poder de manipulação dos significados e ao aspecto moral da legitimidade pela demonstração de conhecimento no tema. Observou-se apenas um caso em que o poder utilitário surge associado ao poder sobre os processos. Conforme a expectativa, não foram observados

registros de exercício do poder coercitivo, talvez por ser considerado inapropriado para uma discussão de conteúdo de normas institucionais.

Cabe ressaltar que um *stakeholder* apresentou equilíbrio entre o exercício do poder normativo e do poder utilitário. Todavia, como pode ser observado no Quadro 11, apesar do equilíbrio, a utilização do poder sobre significados, o uso do conhecimento no tema como legitimidade e o uso da importância da questão como urgência indicam predominância do uso do poder utilitário.

Observa-se, entretanto, que dois *stakeholders* combinaram a dimensão de poder ligada à posse de recursos ao poder normativo, enquanto o Quadro 3 propõe a utilização da posse de recursos somente em conjunto com os poderes coercitivo e utilitário, sendo que não ocorreu nenhum caso do uso do poder coercitivo.

Em resumo, os dados apontam na direção da confirmação de três pontos relativos à análise de *stakeholders* destacados do referencial teórico: (1) a predominância de *stakeholders* Definitivos; (2) o fenômeno da representação por entidades de classe; e (3) a tendência à ocorrência das associações estabelecidas no Quadro 3.

5.2 Análise de agentes de mudança institucional

Nesta seção será apresentada a classificação dos agentes de mudança e os respectivos tipos de mudança, conforme Mahoney e Thelen (2010). A exemplo da análise de *stakeholders*, os documentos relativos à participação das entidades foram analisados mediante as categorias e subcategorias definidas no Apêndice 1. As 107 proposições analisadas encontram-se no Apêndice 4.

Cada proposição foi analisada separadamente, associando-se a ela dois códigos criados conforme o modelo proposto por Mahoney e Thelen (2010): o primeiro, correspondente à subcategoria que indica o tipo de agente de mudança que faria aquele tipo de proposição; o segundo, correspondente à subcategoria que indica o tipo de mudança institucional que poderia ser almejada mediante aquele tipo de proposição.

Dessa forma, cada proposição apontou para um tipo de agente de mudança e para um tipo de mudança institucional de forma independente das demais proposições. No entanto, para todos os agentes predominou um tipo de agente e um tipo de mudança institucional, permitindo a classificação por meio dos códigos relativos às subcategorias.

No modelo de Mahoney e Thelen (2010), cada tipo de agente de mudança está associado a um e apenas um tipo de mudança institucional. Deste modo, agentes do tipo

Subversive estão ligados a mudanças do tipo *Layering*; os *Insurrectionaries*, ao *Displacement*; os *Parasitic Symbionts*, ao *Drift*; e os *Opportunists*, ao *Conversion*.

A partir da análise de conteúdo realizada e do modelo proposto em Mahoney e Thelen (2010, p.19), elaborou-se a Figura 8. Do Apêndice 4, foram selecionadas algumas proposições que exemplificam o posicionamento de cada entidade:

- a) No sentido da mudança por *Displacement*, a ABBC sugeriu redução da abrangência da norma, ficando adstrita às “instituições financeiras *stricto sensu*, e às operações financeiras ativas”. A ABDE se manifestou contra a participação de partes interessadas na elaboração e execução da política, apenas no acompanhamento da execução. A CONTRAF-CUT e o DIEESE se manifestaram a favor da participação das partes interessadas nas atividades, análise e elaboração do relatório, e que estaria faltando na norma uma maior atenção às expectativas das partes interessadas. A Uniethos cobrou a criação de padrões mínimos de qualidade e de indicadores de mensuração de riscos e impactos das operações financeiras, na cadeia de valor, na sociedade e no meio ambiente, que estariam ausentes da norma.
- b) No sentido da mudança por *Layering*, a FEBRABAN propôs substituir o termo "atividades econômicas de maior impacto ambiental" por "setores econômicos de maior risco ambiental". O GVces cobrou que o BCB elaborasse um protocolo de verificação / asseguarção de conformidade para que os auditores independentes pudessem seguir quando fossem realizar a asseguarção de conformidade do RSA.
- c) No sentido da mudança por *Drift*, a ABBI propôs não obrigar as instituições financeiras a assegurar a conformidade do RSA mediante auditoria independente, podendo optar por ela mesma fazer a asseguarção. A OCB propôs alterar o termo "política de responsabilidade socioambiental" pelo termo "política socioambiental", retirando a ênfase na responsabilidade da instituição financeira.
- d) No sentido da mudança por *Conversion*, o IBRACON aproveita para esclarecer que, em termos de responsabilidade socioambiental, a asseguarção feita por auditor independente é de natureza limitada. Assim, o auditor se limitaria a dizer que “não encontrou motivos para afirmar que determinada organização não atendeu a determinados critérios”, sem, no entanto, dizer claramente se a organização atendeu ou não aos critérios.

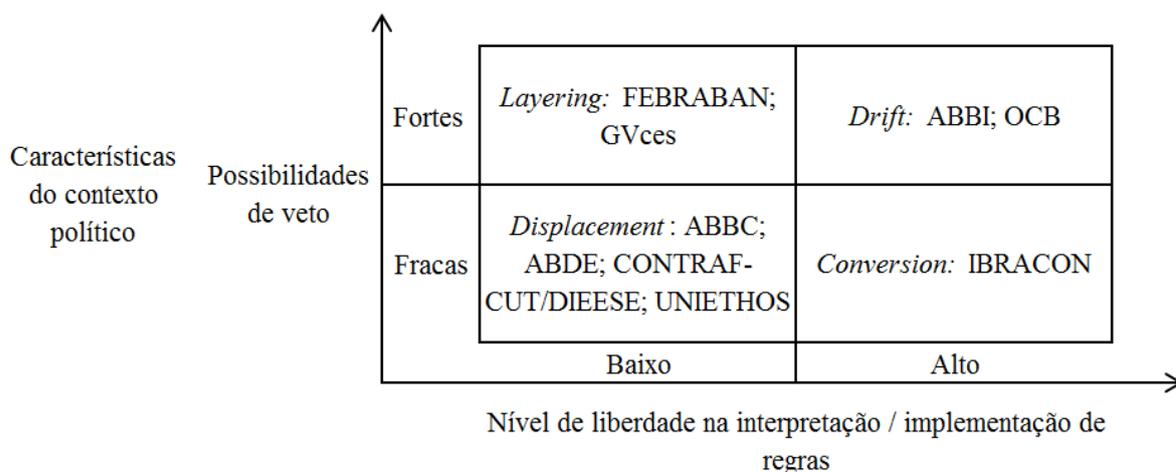


Figura 8: Classificação dos agentes de mudança no contexto do ambiente institucional percebido.
 Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Mahoney e Thelen (2010, p. 19).

Observa-se uma maior concentração de agentes de mudança que perceberam baixo nível de liberdade na interpretação e implementação, totalizando seis dentre nove, dentre os quais quatro agiram no sentido da mudança do tipo *Displacement*, agindo mais abertamente contra o *status quo*, e dois no sentido do tipo *Layering*, ou seja, propondo mudanças incrementais em lugar de mudanças mais impactantes, para evitar os custos do embate com os defensores do *status quo*.

Por outro lado, cinco agentes perceberam um ambiente favorável em relação às possibilidades de veto. Quatro se comportaram de forma mais aberta no que se refere às proposições de mudança no texto, no sentido do *Displacement*, e um comportou-se de forma mais ambígua, no sentido do *Conversion*.

Considerando cada quadrante isoladamente, observa-se a concentração de agentes de mudança no quadrante do *Displacement*, com quatro dos nove agentes percebendo cenário desfavorável para interpretação e implementação de regras. Apenas um agente figurou no quadrante do *Conversion*, indicando a percepção de que o ambiente institucional apresentava-se favorável a ele em ambas as variáveis. Em seguida, dois agentes figuraram no quadrante do *Drift*, percebendo um ambiente desfavorável em relação às possibilidades de veto, e dois agentes figuraram no quadrante do *Layering*, percebendo um ambiente desfavorável em ambas as variáveis.

Esses resultados parecem indicar que a percepção dos agentes de mudança em relação à sensibilidade da variável “possibilidades de veto” foi maior que a percepção acerca da variável “nível de liberdade na interpretação e implementação”.

A própria divulgação de uma Audiência Pública, revelando ao público em geral o texto proposto para o normativo, bem como conclamando a comunidade a participar propondo mudanças, já é um indicativo de que o BCB estava procurando reduzir barreiras entre si e os interessados na temática, reduzindo as possibilidades de veto das proposições. Todavia, talvez o BCB tenha procurado manter o cerne das ideias acerca do normativo, mantendo as possibilidades de interpretação e de implementação da norma dentro de certos limites, criando assim um ambiente mais propício à proposição aberta de mudanças por meio do *Displacement* do que por outros meios. Assim sendo, a predominância de agentes do tipo *Insurrectionaries* estaria dentro das expectativas.

A próxima seção busca conjugar as análises de *stakeholders* e agentes de mudança, que se referem às mesmas 107 proposições dos agentes já citados.

5.3 Conjugação das análises de *stakeholders* e agentes de mudança

Nesta seção serão combinados os resultados das análises de *stakeholders* e de agentes de mudança, para observar as relações entre as duas e descrever o comportamento dos *stakeholders* no papel de agentes de mudança. Servirá de base o disposto no Quadro 4 do Capítulo 2 – Referencial Teórico, principalmente em relação aos seguintes aspectos: (1) predominância de tipos de poder, dimensões de poder e aspectos de legitimidade e urgência em relação aos tipos de agente de mudança; (2) sensibilidade das variáveis do ambiente institucional à relevância dos agentes; (3) comparação do cenário empírico com as Figuras 2 a 5, buscando observar a predominância de algum comportamento.

O Quadro 12 procura consolidar as duas análises realizadas, utilizando-se preceitos da Teoria de *Stakeholders* e da Teoria de Mudança Institucional Gradual e Transformativa.

A primeira resposta a ser dada a partir do Quadro 12 é se houve predominância de tipos de poder, dimensões de poder e aspectos de legitimidade e urgência em relação aos tipos de agente de mudança. Primeiramente, em relação aos quatro agentes que figuram como *Insurrectionaries*, predomina o uso do poder normativo, da dimensão de poder ligada aos processos, da legitimidade pelo aspecto moral do *status* e representatividade e da urgência pelo aspecto da importância da questão. Nesse sentido, predominaram comportamentos conforme as associações constantes no Quadro 4.

Em relação aos agentes que figuram como *Subversives*, ambos se valeram do poder normativo, da dimensão do poder ligada aos processos e da legitimidade pelo aspecto moral, diferenciando-se entre demonstrar ser parte afetada e demonstrar *status* e representatividade.

Quanto à urgência, também se diferenciam entre o destaque à importância da questão e o destaque à sensibilidade da questão ao tempo. Nesse sentido, predominaram comportamentos conforme as associações constantes no Quadro 4.

Em relação aos agentes que figuram como *Parasitic Symbionts*, ambos se valeram do poder normativo, da legitimidade pelo aspecto moral de ser parte afetada e pela urgência pelo aspecto da importância da questão, apesar de um deles também ter usado de forma significativa o argumento da sensibilidade ao tempo. Os agentes se diferenciaram quanto à dimensão de poder: um ressaltou a posse de recursos e o outro lançou mão da manipulação dos significados. Nesse sentido, predominaram comportamentos conforme as associações constantes no Quadro 4, exceto em relação à dimensão de poder.

Por último, em relação ao único agente que figura no quadrante dos *Opportunists*, predominou o poder utilitário, o poder dos significados, a legitimidade pelo aspecto moral do conhecimento no tema; a urgência não teve predominância, pois se trata de *stakeholder* Dominante. Considerado esse fato, Nesse sentido, predominaram comportamentos conforme as associações constantes no Quadro 4.

A segunda resposta a ser dada por meio do Quadro 12 é acerca da sensibilidade das variáveis do ambiente institucional à relevância dos agentes. Na realidade, cada agente tem uma percepção própria do ambiente institucional, mas espera-se que os atributos e aspectos da relevância dos agentes possam explicar a predominância de uma percepção sobre as demais.

A maior concentração de agentes ocorreu no quadrante dos *Insurrectionaries*. Isso significa que esses agentes perceberam possibilidades de veto baixas, mas que haveria pouca liberdade na interpretação ou implementação de regras. No entanto, cinco agentes estão dispersos pelos outros três quadrantes, indicando que tiveram uma percepção diferente acerca da sensibilidade das variáveis do ambiente institucional à sua relevância.

A terceira resposta a ser dada é se, de forma geral, o cenário empírico pode ser comparado com alguma das situações teorizadas e ilustradas nas Figuras 2 a 5, buscando observar a predominância de algum comportamento sobre os demais.

O cenário do caso empírico, ilustrado na Figura 8, se assemelha mais ao cenário hipotético da Figura 3, sob duas perspectivas. A primeira é que há predominância de agentes no quadrante dos *Insurrectionaries*, no total de quatro. A segunda é que há mais agentes do lado esquerdo da Figura 8 do que do lado direito (seis contra três), o que indica que a maioria dos agentes teve a percepção de que o ambiente institucional encontrava-se adverso à liberdade na interpretação e na implementação da norma.

Quadro 12: Comparação entre a análise de *stakeholders* e a de agentes de mudança.

Entidade	Tipo de poder	Dimensão de poder	Aspecto moral de legitimidade	Aspecto de urgência	Tipo de agente de mudança / Variáveis sensíveis
CONTRAF-CUT / DIEESE	Utilitário	Processos	<i>Status</i> e representatividade	Importância da questão	<i>Insurrectionaries</i> / Possibilidades de veto
FEBRABAN	Normativo	Processos	Parte afetada	Importância da questão	<i>Subversives</i> / Nenhuma
ABBC	Normativo / Utilitário	Significados	Conhecimento no tema	Importância da questão	<i>Insurrectionaries</i> / Possibilidades de veto
ABBI	Normativo	Recursos	Parte afetada	Importância da questão / Tempo	<i>Parasitic Symbionts</i> / Nível de liberdade na interpretação / implementação
ABDE	Normativo	Recursos / Processos	Parte afetada	Importância da questão	<i>Insurrectionaries</i> / Possibilidades de veto
OCB	Normativo	Significados	Parte afetada	Importância da questão	<i>Parasitic Symbionts</i> / Nível de liberdade na interpretação / implementação
GVces	Normativo	Processos	<i>Status</i> e representatividade	Tempo	<i>Subversives</i> / Nenhuma
Uniethos	Normativo	Processos	<i>Status</i> e representatividade	N/A	<i>Insurrectionaries</i> / Possibilidades de veto
IBRACON	Utilitário	Significados	Conhecimento no tema	N/A	<i>Opportunists</i> / Ambas

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Mahoney e Thelen (2010), Mitchell, Agle e Wood (1997) e Hardy (1996).

Observe-se, no entanto, a presença de um agente classificado como *stakeholder* Dominante no quadrante dos *Insurrectionaries* e outro Dominante no quadrante dos *Opportunists*, bem como a presença de *stakeholders* Definitivos nos outros dois quadrantes.

5.4 A questão da representação por entidades de classe

Esta seção faz uso dos relatos de entrevistas para investigar os motivos pelos quais as organizações do SFN se valem de suas entidades de classe para interpor proposições ao BCB. O argumento de que isso ocorre por uma questão de proteção e fortalecimento mútuos perante o Estado e a sociedade (PFEFFER; SALANCIK, 2003), favorecendo seu posicionamento enquanto agentes de mudança, pareceu tocar em um assunto sensível para os entrevistados. O pesquisador percebeu certo incômodo e irritação por parte de alguns entrevistados ao serem indagados dos motivos do uso da representação para apresentar demandas, como se o pesquisador estivesse colocando em xeque a razão de existir das entidades de classe.

Diante da sensibilidade do tema, o pesquisador tomou a decisão metodológica de não publicar as entrevistas na íntegra, fazendo a fragmentação objetiva indicada por Bardin (1979), de modo a ressaltar a informação útil e necessária para a elaboração desta pesquisa: “*point ne sert de compter, il faut couper à point*” – de nada serve contar, o importante é cortar no ponto (MORIN *apud* BARDIN, 1979, p. 36, tradução nossa).

Um dos motivos colocados pelos entrevistados é o próprio tamanho do SFN, que engloba quase duas mil organizações, o que torna menos indicadas as abordagens individuais:

Porque o BCB não pode falar com todo mundo. Por que não vem (cita um grande banco)? Porque você tem 2 mil instituições financeiras, mil e poucas cooperativas, 165 consórcios, não sei quantos bancos, como é que você vai escutar todo mundo? É difícil, não é? (...) Via entidade de classe é a forma mais saudável de se fazer, mais eficiente. Não quer dizer que os bancos não vêm, eles vêm junto com as instituições. Se eles se disponibilizassem pessoalmente a vir, um grande banco viria falar com a gente, eu não tenho essa dúvida, mas pela instituição é muito mais simples. Como é que você vai escutar todo mundo, vai ficar 10 anos em audiência pública para receber e consolidar ou amenizar todas as contribuições? (Entrevistado BCB-2)

A gente está falando de um público muito grande, 1040 a 1045 instituições. (...) Se cada uma for levar para o BCB a sua percepção, o seu modo de ver o funcionamento do sistema financeiro, o tanto que este pessoal vai bater cabeça. A ideia da OCB é tentar buscar sempre o entendimento da maioria. (Entrevistado OCB)

O BCB tem nas entidades de classe uma forma de atingir um número maior de instituições. Ficaria muito difícil, são mais de 100 bancos, são mais de 1000 cooperativas de crédito. (...) Então elas são veículos importantes que de certa forma buscam representar institucionalmente o segmento. Inclusive é até melhor para o

BCB se comunicar com uma associação do que diretamente com um banco específico, com seus interesses próprios. Então para uma discussão institucional de um segmento é sempre conveniente para o BCB usar essas associações. Não significa que a gente não se comunique com instituições individualmente, mas dependendo, em um assunto como esse, a gente quer que as próprias associações ajudem os seus associados. (Entrevistado BCB-3)

Não seria justo que um grande banco tivesse uma influência direta nisso. Inclusive o papel das associações de classe é justamente estar consolidando a perspectiva do setor. Não pode ser um 'player' individualmente exposto. (Entrevistado ABBC)

Por meio desses relatos, percebe-se que alguns entrevistados consideram que seria injusto ouvir esta ou aquela organização em detrimento de outras. Inclusive, percebe-se que esse senso de justiça acabou norteando o comportamento de algumas entidades de classe.

Entretanto, observa-se um relato de reunião do BCB com uma organização específica, de forma separada das demais organizações e das entidades de classe, representando um indício de que, na realidade, isso pode ter ocorrido mais de uma vez:

Se a instituição individualmente quisesse se manifestar, ela poderia. Como nós tivemos reunião individual com o (cita um grande banco), por exemplo. (...) Eu tinha muito relacionamento com o (cita um grande banco). (...) Eles são muito legalistas, não só na parte ambiental, como nas demais partes. (Entrevistado BCB-4)

O SFN é composto de vários tipos de organização: bancos, cooperativas e corretoras, dentre outros. Cada tipo de organização pode apresentar segmentos, com orientações, interesses e necessidades diferenciadas. Por esse motivo, por exemplo, os bancos, possuem diversas entidades de classe: uma de âmbito geral, uma para bancos internacionais, uma para bancos de desenvolvimento, outra para bancos de médio e pequeno porte, o que acaba fazendo com que as entidades de classe se tornem geradoras de um conhecimento que se conforma ao âmbito de sua representação:

Então quando você olhar a ABDE, é entalhada para a operação que é desenvolvida em agência de fomento, em bancos em desenvolvimento. Quando você vai à FEBRABAN, você vai ver que é mais genérica, ela tem mais cultura, ou da ABBC, também bastante genérica, mas muito detalhada no que diz respeito à descrição de políticas em passos, então é um guia de orientação. Por esta razão não dá para prescindir da ação das associações de classe. (Entrevistado BCB-6)

Os entrevistados BCB-6 e FEBRABAN relatam que as entidades de classe também possuem estrutura para oferecer orientações a seus associados, não só do ponto de vista jurídico, mas também técnico e educacional, tendo chegado ao ponto de gerarem

autorregulação, fenômeno que é bem visto pela entidade reguladora, pois isso geraria economia de recursos e de esforços para o Estado:

É um papel muito relevante o de orientador dos associados. As entidades de classe não só orientam de maneira genérica, já propõem normas e procedimentos. Isso gera economia de custo para as instituições e o efeito de aculturação sobre o tema, e padronização de entendimento do tema pelas instituições supervisionadas. Isso economiza muito recurso público. E as associações passam a cumprir de fato o papel que lhe é destinado, que é novos assuntos. Elas vão lá, conversam com o regulador e veem o que seria mais ajustado. (...) E esse movimento é tão importante quanto a própria supervisão, porque ele vai padronizar o que nós temos que colocar, e esse movimento não ocorre só sobre a visão de supervisão, tem a visão de regulação, a visão de quem é supervisionada, a própria associação que está de olho no que precisa ser feito, nas oportunidades, mas também no custo. Então cria um efeito positivo na sociedade e no SFN. Eles têm autorregulação nas recomendações, (...) a autorregulação está conduzindo, desenvolvendo cultura, processo e procedimentos junto aos seus associados, então isso já é um efeito muito positivo que a 4327 colocou. (Entrevistado BCB-6)

O café com sustentabilidade é uma ação da FEBRABAN já de longa data, desde 2007, e a gente sempre traz para o café temas de mercado no momento. Então na época se falava muito na 4327, e a FEBRABAN então entendeu que seria oportuno abrir um espaço para discutir isto coletivamente e apresentar um documento. (...) É uma maneira de estar consultando, contribuindo, colaborando. Lembrando que a FEBRABAN está sempre representando os seus associados, então é um trabalho que realmente é coletivo. (Entrevistado FEBRABAN)

Além dos motivos já elencados, em relação à força da representação, à questão prática do grande número de organizações do SFN, à disseminação de conhecimento, ao poder de autorregulação e ao senso de justiça no estabelecimento de relações, ficou latente que a questão mais importante em relação à representação por entidades de classe é que o BCB prefere se comunicar dessa forma porque elas representam um “consenso”, uma posição que engloba todos os representados:

Acredito que fica mais fácil ter um consenso, um colegiado do qual consiga uma única entidade representar o que os seus associados estão pensando sobre o tema, quais são as suas contribuições consolidadas. (...) Então se discute, chega a um termo comum a todos, e fica uma representação disso tudo. Tem um ganho muito grande nisso. Se cada instituição fosse colocar suas observações no documento, a dimensão do trabalho que isto levaria. Então se a gente consegue chegar a um consenso a ponto de fazer uma única observação representando isso tudo, é um ganho para todos. (...) Como é uma aproximação com as partes interessadas, é bom para ambos, é um processo evolutivo. (Entrevistado FEBRABAN)

Independentemente do modo como cada entidade de classe chegou a esse posicionamento, ou de quais foram os “vencedores” ou os “vencidos” no âmbito da representação, as proposições trazidas por uma entidade de classe estão subscritas por todos

os seus associados, o que representa uma restrição autoimposta pelas organizações do SFN (NORTH, 1990), que viabiliza e fortalece as relações delas com a entidade reguladora:

O objetivo do BCB é trabalhar com as associações, porque elas representam um pensamento uniforme de todos os associados. O BCB não rejeita discutir com bancos, mas o que se quer é a visão daquele sistema, projeções, entendeu? Isso é deliberado, sempre foi assim, nessa e em todas as normas. (...) É importante você fazer segmentado porque os impactos são diferentes, uma corretora minúscula tem impacto socioambiental muitíssimo menor que grandes bancos. Se você botar uma regra muito forte, (...) tudo é custo, é taxa de juros, é encarecer para o consumidor. A inflação entra naquela cadeia que você conhece, então você tem que estar sempre lidando com esse equilíbrio. (Entrevistado BCB-1)

A OCB é a representante, perante os poderes constituídos, do segmento de cooperativas. A gente trabalha como uma democracia clássica, o que a maioria definir a OCB vai levar como sugestão e aqueles que discordarem vão ter que acompanhar a maioria. (...) A gente (...) debateu a consulta pública, colocamos todas as sugestões que vieram da base, vimos aquelas que faziam sentido, depurou, elaborou um documento único e mandou para o BCB. Inclusive a gente perderia a credibilidade se uma cooperativa chegasse com uma proposta e outra chegasse com uma proposta completamente contrária. (...) Participamos de alguns eventos, o BCB promoveu algumas reuniões, mas quando a consulta ainda estava ativa no portal, das reuniões que o BCB convidou, a gente participou para ouvir um pouco das exposições que sustentavam a proposta de instituição da PRSA. Quem faz este papel de catalisador é OCB, a gente é a ponta da lança. (Entrevistado OCB)

Pode observar, FEBRABAN, ABDE, OCB, já têm guias e orientações para o tratamento do tema, então gerou um efeito muito positivo no sistema financeiro pela organização e padronização de conceitos retirando inclusive o risco que existia antes, porque nós temos a jurisprudência em torno da responsabilidade do sistema financeiro, por que diz respeito ao que financia, mas ela é tão abrangente que qualquer outra atividade financeira ela também é corresponsável. (...) Então ela tem esse efeito positivo de forçar uma autorregulação que trata do dia-a-dia das instituições. Muito já foi feito, mas muito está sendo feito. (Entrevistado BCB-6)

Os relatos oferecem indícios de que os *stakeholders* regulados pelo BCB possuem o *status* de agentes de mudança institucional, e que sua relevância enquanto *stakeholders* influencia o ambiente institucional no sentido de reduzir as possibilidades de veto de proposições de mudança. Neste caso, a entidade reguladora está lidando com organizações financeiramente poderosas, que não vacilariam em repassar qualquer custo adicional que tivessem de arcar para o consumidor final:

As normas (...) têm foco nos bancos. Se eles não souberem se os bancos podem cumprir, não tem porque fazer a norma dessa forma. Então eles têm que ver como funciona também o cotidiano de cada tipo de instituição financeira para então propor um novo regramento. (...) Essa discussão é sempre importante porque (...) todos os regulamentos têm implicações para o sistema, é custo. Então tem que fazer uma ponderação entre benefícios e custos das aplicações, para isso o BCB precisa estar ouvindo o sistema como um todo. (Entrevistado ABBC)

Em suma, a questão das motivações para a representação das organizações por meio de entidades de classe apresentou diversos aspectos, resumidos no Quadro 13 a seguir:

Quadro 13: A representação por entidades de classe.

<p>A ideia de que as organizações se unem em torno das entidades de classe para se protegerem e se fortalecerem perante o Estado e à sociedade pareceu ter incomodado alguns entrevistados.</p>
<p>A grande quantidade de organizações do SFN torna desejável que suas demandas sejam levadas por meio de uma representação, o que não impede que haja relacionamento direto entre o BCB e as organizações reguladas; entretanto, quando há um tema específico em discussão que afeta a todos os regulados, algumas partes avaliam ser injusto que o BCB receba esta ou aquela organização em particular, quando as entidades de classe estão engajadas no tema.</p> <p>Por isso, as entidades de classe levam à entidade reguladora um posicionamento que, a princípio, representa o consenso entre os seus representados, o que tornaria transparente para a entidade reguladora e para a sociedade a existência de divergências e conflitos no âmbito da representação.</p> <p>Todavia, observou-se a segmentação das entidades de classe, isto é, entidades de classe representantes de segmentos de mercado apresentaram demandas relativamente distintas das demandas da entidade de classe com representação mais geral, da qual a maior parte de seus associados também fazem parte.</p>
<p>Terceiro, as entidades de classe possuem estrutura para oferecer suporte jurídico, técnico e educacional, acumulando conhecimento suficiente para gerar sua própria regulação, aplicável a seus associados, sem que isso afete a regulação estatal, ao menos no curto prazo. Na verdade, a entidade reguladora vê vantagens na ocorrência desse fenômeno.</p>
<p>A entidade reguladora manifesta consciência acerca do poder econômico que as entidades de classe representam. Caso uma nova norma gere custos para seus representados, esses custos acabarão sendo repassados para a sociedade e para os demais setores da economia, por meio dos serviços bancários e da concessão de crédito, acarretando impacto inflacionário. Nesse sentido, esse é um fator importante para que essas entidades sejam reconhecidas como <i>stakeholders</i>, cuja relevância as torna agentes de mudança institucional.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor.

5.5 O relacionamento da entidade reguladora com partes interessadas

Nesta seção, são exploradas questões acerca de possíveis mudanças no relacionamento do BCB com partes interessadas a partir do episódio em análise, se o BCB faz algum tipo de gestão de partes interessadas, ainda que informal, e se ocorre priorização de demandas. Ou seja, investiga por meio dos relatos de entrevista como a entidade reguladora reagiu às investidas dos *stakeholders* caracterizados como agentes de mudança institucional e suas respectivas estratégias.

Primeiramente, o entrevistado BCB-1 enfatiza os limites do campo de atuação do BCB, que delineiam todo o contexto de relacionamento institucional:

O BCB tem limitações legais, (...) tem um formalismo muito grande, ele trata com seus regulados, partes interessadas, (...) ele tem que falar para os seus regulados assim: 'meu amigo, vá consultar e negocie com suas partes interessadas quais são os melhores termos e o que afeta, não há nenhum problema'. A pessoa esquece que tem uma lei lá, o BCB só fiscaliza, 'ah mas você viu, o cara fez aquilo lá', então é polícia, é justiça sei lá, é outro ambiente. Se verificar que tem um 'não banco' fazendo papel de banco, ele denuncia ao Ministério Público, faz um processo e manda pra lá, que vai tomar as providências policiais, judiciais. (Entrevistado BCB-1)

O entrevistado BCB-5 fala das origens do BCB, das influências na sua forma de se relacionar com partes interessadas ao longo de sua história e de como o desejo de mudança nessa forma de relacionamento tem feito o BCB mudar sua postura frente aos *stakeholders*:

No passado (...) o BCB não tinha essa preocupação, como uma autoridade criada em plena época da ditadura, se preocupou em efetivamente dar fôlego ao que uma autoridade monetária deveria. Todos os Bancos Centrais do mundo foram criados depois de o Brasil conseguir instituir um Banco Central. (...) Tirar poderes de outros órgãos é uma coisa muito difícil. Até o BCB se estruturar mesmo levou uns 15, 20 anos, então nunca houve essa preocupação como há hoje. (...) Há uma visão, uma evolução da sociedade, do cidadão. (...) Foi se conformando um modelo reativo de relacionamento com cidadão, e agora a gente quer ser proativo, a gente quer mudar. (Entrevistado BCB-5)

O entrevistado da OCB também fala brevemente sobre um histórico de falta de comunicação com o BCB, que com o tempo foi sendo superado:

Se você for consultar a literatura que fala sobre cooperativas de crédito, muitos escrevem com o 'fígado' em certo momento, porque existe realmente o histórico de um distanciamento não só do BCB, mas do Estado com o segmento de cooperativas. (...) Mas agora a gente tem um acordo de cooperação com o BCB desde 2010, então a gente realiza reuniões periódicas para discutir quais são os assuntos que impactam o segmento de cooperativas de crédito. Então o relacionamento é muito próximo do regulador com o regulado. (...) Nessa parte de relacionamento de interlocução de normativas, de problemas pontuais e até de gestão a gente tem uma proximidade, uma abertura enorme com o BCB. (Entrevistado OCB)

O entrevistado BCB-2 vê a questão do relacionamento do BCB com partes interessadas como um processo evolutivo, e relata que o BCB estaria atualmente formalizando uma política de relacionamento:

A gente está trabalhando hoje em uma política de relacionamento do BCB com 'stakeholders', está pronta essa política para você ter uma ideia. (...) Eu não sei nem se na época já usava o termo 'stakeholders', mas a gente vê uma evolução, eu vou até escrever um artigo agora sobre isso, eu já até comentei contigo. Essa visão

minha de 20 anos de relacionamento de BCB com partes interessadas, como isso tem mudado, mas é um processo evolutivo. (Entrevistado BCB-2)

Apesar desses esforços, o relato do entrevistado BCB-3 demonstra que a área técnica que cuidava da elaboração da norma procurou manter uma forma distante de relacionar-se com os *stakeholders*. Entretanto, devido ao fato de que a normatização da responsabilidade socioambiental ter sido uma temática que exigiu deles grande esforço para obtenção de conhecimento e informações, eles foram compelidos a estreitar as relações com as partes interessadas e abrir caminho para uma mudança na forma de se relacionar com elas:

Há o lado institucional com o SFN, em que o BCB se comunica com relatórios. (...) Mas a norma a gente não fez sentado numa mesa, escrevendo e está pronto. A gente tem o nosso processo de regulação, (...) que tem várias etapas, algumas dizem respeito ao diálogo dentro do BCB, dessas áreas que vão ser impactadas pela norma, a fiscalização, e os atores externos. (...) Então a gente está sempre tentando fazer uma estrutura de governança, porque uma autarquia tem que atender a um interesse de política pública. Não dá para a gente ficar sozinho nesse processo, então essa política de governança existe, e são vários canais, várias ferramentas de governança utilizadas para tentar fazer com que o BCB atenda a sua missão. (Entrevistado BCB-3)

A gente lida aqui com normas dos mais diversos aspectos, e a gente buscou aplicar a essa norma a mesma forma de discussão em relação a outras. Agora, essa norma, pelo caráter inovador, exigiu mais da gente. Então não só os bancos e as instituições precisaram se preparar, mas o BCB também, a gente tinha que preparar a supervisão para poder acompanhar os planos de ação, para ver se eles davam atenção aos riscos que estavam sendo avaliados. Por isso que a gente (...) ouviu muitas experiências lá de fora, aceitou muita ajuda das próprias associações. A gente queria pegar informações deles, como é que era feito o processo de acompanhamento social, ambiental dentro das instituições. (...) O fato de ser uma norma baseada em princípios dava muita dúvida. (...) Você tem que responder algumas questões, e uma resposta depende da pergunta, então você tem que fazer a pergunta certa: 'qual o meu perfil de risco? O que eu quero viabilizar?'. (Entrevistado BCB-3)

O entrevistado BCB-4 procurou enfatizar que a análise das demandas se deu de forma técnica, indiferentemente de sua origem. No entanto, é preciso lembrar que o próprio BCB convidou algumas entidades à participação, pois desejava receber suas demandas, e elas participaram de fato da Audiência Pública. Ainda que alguns cidadãos também tenham participado, estes não possuíam o conhecimento e a informação acumulada pelas entidades de classe, bem como poderiam não perceber que o direcionamento do BCB para aquela norma não era tratar propriamente da responsabilidade socioambiental das organizações reguladas, mas do risco que poderiam estar correndo ao financiar projetos de natureza socioambiental:

Se a sugestão era importante em relação ao risco, por exemplo, a gente prestava mais atenção. (...) Está falando de uma coisa relevante em relação à mitigação do risco socioambiental dentro do mercado? Isso é viável a instituição fazer ou não, isso aqui é cabível ou não? Isso aqui é possível supervisionar? Isso é uma coisa importante na elaboração da norma, porque a norma só é completa se você tem comando e controle. (...) Se você faz uma norma que não é possível verificar se há cumprimento ou não, então essa norma é inócua. (Entrevistado BCB-4)

Como já foi relatado em falas anteriores, o BCB se preocupou em ter a percepção, por meio das entidades de classe, de o que as organizações do SFN estariam dispostas a seguir ou não, o que por si só já é uma indicação de que, no presente episódio, as entidades de classe que representam organizações do SFN foram consideradas pelo BCB mais relevantes do que outros *stakeholders*, e eram as demandas dessas entidades que precisavam ser priorizadas.

O relato do entrevistado BCB-5 demonstra que 2012, ano do lançamento da Audiência Pública, foi um marco no que se refere ao relacionamento com partes interessadas, fazendo do fenômeno da institucionalização das políticas de relacionamento um evento contemporâneo ao episódio em análise. A partir daquele momento, o BCB reconhecia que fazia gestão de *stakeholders*, mas ainda em processo de formalização:

Não só o BCB como todas as instituições passaram a ter na sua pauta temas como transparência, prestação de contas, relacionamento com a sociedade, mas isso é um fenômeno muito mais recente, antes (...) havia uma visão reativa, (...) existia certa má vontade com relação a esse tema. De uns tempos para cá o BCB foi se estruturando, e de 2012 para cá, claramente se nota uma institucionalização, passou a ser uma política organizacional, embora não explícita, que a gente está tentando explicitar agora. (...) 2012 é um marco porque você diz o seguinte: 'não só está aberto, faz parte do planejamento estratégico e eu tenho uma área específica para cuidar disso', então é um salto enorme. (...) A DIREC foi criada em 2012, voltada exatamente para esse foco. A gente percebeu a necessidade de trazer alguma principiologia, alguma diretriz para conduzir esse relacionamento com o cidadão, apesar de ser o nosso 'core business', isso não pode ficar dentro só da nossa área, tem que ir além, é o nosso principal papel. Por isso nós estamos coordenando essa proposta, mas envolvendo todas as áreas do BCB. A gente entende que de alguma maneira, todos os processos de trabalho se relacionam ou podem vir a se relacionar com o público, a sociedade de um modo geral. (Entrevistado BCB-5)

A política de relacionamento do BCB foi formalizada recentemente, em 2016. O entrevistado BCB-5 relata que a institucionalização dessa política também é fruto de um longo processo de aprendizagens e conversações, dificultado pelo baixo nível de conhecimento que a sociedade brasileira possui da existência e das funções do BCB:

Para propor essa política a gente teve alguns 'benchmarking', entrevistas, ouvimos formadores de opinião relevantes, não ficou circunscrito ao nosso universo BCB.

Nós fomos para fora, e a gente intuitivamente percebe que há necessidade de fazer essa hierarquização. (...) A política de relacionamento do BCB com cidadão e partes interessadas extrapola a questão da responsabilidade social. Claro que a (...) política de responsabilidade social (...) não é um objeto específico da política de relacionamento com o cidadão, embora vá ditar princípios, que no momento de constituição de uma política de responsabilidade social deverão ser observados, por exemplo, transparência, o acesso, a participação, a colaboração, são alguns dos itens que constam do nosso documento. (...) O que nós estamos fazendo agora é explicitar essa política, e aí a gente vai dizer para todo mundo: 'olha, o BCB sim tem a ver com o cidadão, tem a ver com as partes interessadas, (...) com o cidadão, com o sistema financeiro, entidades de classe, sistema nacional de defesa do consumidor, sindicatos, ONG, organismos internacionais...'. Agora, não é mérito puro do BCB, no mundo inteiro essa pauta ganhou relevância, e o BCB começou acompanhar. (Entrevistado BCB-5)

O BCB infelizmente ainda é muito pouco conhecido no Brasil. A gente ainda tem uma dificuldade, nós acabamos de ter uma página no Facebook, (...) Web 2.0 é por volta do ano 2005, estamos uns 10 anos defasados. Eles tinham uma proposta já formalizada, os especialistas da comunicação. (...) A nossa Casa ainda não tinha cultura para isso, e agora recentemente foi possível fazer. Acho que as mídias sociais vão ajudar a sociedade entender o que o BCB faz. (Entrevistado BCB-5)

Indagado se o histórico de episódios passados de relacionamento com partes interessadas influenciaram na institucionalização da política de relacionamento, o entrevistado BCB-5 responde afirmativamente. Ou seja, episódios como o da normatização da responsabilidade socioambiental do SFN foram levados em consideração nesse processo:

Esse histórico de relacionamentos passados contribuiu na elaboração da política, porque mostra para a gente a dificuldade, a diferença que existe com outros órgãos mais abertos, a gente consegue fazer um comparativo, muita das coisas que a gente percebe como difícil da nossa atividade, de críticas que a sociedade faz é porque não conhecem nosso trabalho, e isso impacta obviamente no nosso dia a dia. Então a omissão do passado, por razões legítimas até, não devem continuar se repetindo, até porque existe um perfil novo de cidadão, a sociedade está mais exigente. (Entrevistado BCB-5)

O entrevistado BCB-5 demonstra disposição em enxergar as entidades de classe como parceiras na disseminação de políticas de inclusão e educação financeira para a sociedade, o que demanda um estreitamento ainda maior das relações com esses *stakeholders*:

A gente está finalizando o ajuste do texto (da política de relacionamento), e isso vai ser submetido à diretoria até o final desse mês, claro que essa política pode vir a ter mudanças, (...) mas uma das coisas que a gente colocou lá é a questão das parcerias. De fato a gente não tem condições de trabalhar sozinho, o Brasil é muito grande, o BCB está em apenas 10 cidades, então você tem sim como diretriz trabalhar com parceiros. A OCB é um parceiro muito importante para a gente. Tem uma capilaridade grande, tem princípios que se alinham à nossa política, (...) então isso tudo tem a ver com a proposta que a gente está levando para a diretoria colegiada. (Entrevistado BCB-5)

Apesar de todo esse histórico advindo do BCB, percebe-se que as entidades reguladas esforçam-se para se demonstrar satisfeitas com a forma como o relacionamento com o BCB se dá, inclusive fazendo menção à DIREC, diretoria criada no mesmo ano em que ocorreu o Episódio Central, quando ainda nem havia a política de relacionamento formalizada:

A relação já é muito aberta, muito fácil, não sei se por conta disso aumentou ou não, mas sempre teve um acesso muito flexível, nunca tive problemas no acesso a eles não, sempre foram de espaço aberto para troca, tranquilo. (Entrevistado FEBRABAN)

O BCB procura a quem de direito dependendo da matéria que ele está atuando. Se ele quer falar de algum produto ou serviço ligado a bancos de pequeno e médio porte, ele vai procurar quem fala por esses bancos, que somos nós. Dependendo do tipo de situação, ele vai atrás do melhor 'player'. A ABBC representa 85 associados ao todo. (...) E outra coisa, o BCB tem uma diretoria de relacionamento institucional, toda essa condução de estar fazendo relação com o mercado como um todo, 'stakeholder', tem ouvidoria, tem canais de acolhimento de reclamações e demandas. (Entrevistado ABBC)

O BCB tem adotado uma política de construção muito participativa. Além dessa consulta pública, (...) as cooperativas trabalhavam muito fortemente em (...) outros temas, mas isso demonstra a busca do BCB por um processo participativo na construção dos normativos. Óbvio que este texto é levado posteriormente ao CMN, que delibera, mas até a construção do texto final, o BCB tem procurado as instituições. (...) O BCB foi bem democrático, em todas as oportunidades buscou inclusive não segregar público. (...) Eu estive em dois eventos na época da vigência da consulta pública quando ainda não tinha sido transformada em resolução, e ali a gente tinha todas as entidades que compõem o SFN. Então eu desconheço se ele tenha feito algo separado, mas eu acho que ele fez uma gestão bem democrática, sempre chamando todo mundo, sempre ouvindo todas as partes envolvidas, este é o sentimento da OCB. (Entrevistado OCB)

O entrevistado BCB-6 ressalta, entretanto, de que o BCB também é um ator relevante e poderoso, e que não pode abrir mão de suas prerrogativas ao se relacionar com *stakeholders*:

Toda atividade econômica tem um impacto social e ambiental, (...) e não é uma atividade livre, é regulada. Ninguém pode ser banqueiro, cooperativo, ou corretora sem autorização do BCB, tamanho o impacto que ele tem na vida, impacto social, impacto ambiental na sociedade como um todo. (Entrevistado BCB-6)

Nesta seção, verifica-se que tem havido mudanças no relacionamento do BCB com a sociedade e partes interessadas, que existe uma gestão de *stakeholders* que foi objeto de formalização recente, e que embora exista a priorização de demandas de partes interessadas, alguns entrevistados a negam. Isto acontece levando-se em consideração alguns aspectos, elencados no Quadro 14.

Quadro 14: O relacionamento do BCB com partes interessadas.

A competência do BCB é limitada por legislação e sua atuação situa-se no âmbito financeiro, o que explicaria a natureza da norma 4327/2014.
Apesar da importância do BCB e do impacto que suas ações trazem para a economia e para a sociedade, suas origens o infligiram uma grande dificuldade de estabelecer relacionamentos institucionais e com a sociedade, deixando marcas que perduram até a atualidade. Essa dificuldade tem sido superada ao longo dos anos, mediante episódios em que o BCB foi provocado a responder à população e se envolver em temas que são de interesse geral, tal como a responsabilidade socioambiental.
A criação de uma diretoria que cuida dos relacionamentos do BCB com partes interessadas e com a sociedade em geral é um marco importante, contemporâneo e relacionado à normatização da responsabilidade socioambiental do SFN.
Apesar da manutenção de instrumentos de comunicação formais, o relacionamento do BCB com os <i>stakeholders</i> atualmente permite a troca de conhecimentos, a participação na elaboração de normas, a assinatura de acordos de cooperação e de parcerias na promoção de programas governamentais.
Apesar das evidências de que o relacionamento das partes interessadas com o BCB era algo não trivial no passado e de que a evolução dessa questão até o atual estado de coisas foi lento e gradual, houve esforços por parte de algumas entidades de classe para negar esse fato, afirmando que a relação com o BCB sempre foi algo fácil. Talvez esse comportamento se deva ao temor dos custos de um posicionamento mais claro acerca do assunto.
A sociedade ainda é muito mal informada a respeito da importância do BCB para o País e das suas atribuições e responsabilidades. Um dos fatores que prejudica a evolução dessa questão é que o BCB está presente fisicamente em apenas dez capitais de estados.

Fonte: Elaborado pelo autor.

5.6 A apresentação de demandas por mudanças institucionais

Nesta seção explora-se a percepção dos entrevistados acerca da utilização de estratégias por parte dos *stakeholders* no sentido de trazer mudanças de seu interesse para o texto da norma, de como o BCB lidou com a abordagem dos *stakeholders* e do atendimento ou não de suas demandas.

O entrevistado BCB-1 relata que, no presente episódio, o BCB tratou os *stakeholders* de forma muito aberta, recebeu todas as demandas, mas fez um trabalho de arbitragem em relação ao que parecia ou não coerente com a proposta de norma:

O BCB trabalha, contraria interesses. (...) Para você fazer uma regulação 'equilibrada e neutra', que vise zelar e preservar a estabilidade do SFN, você olha diversos fatores, (...) não adianta apertar se aquilo vai resultar em aumento da taxa de juros, (...) ou se o regulado não vai ter condições de fazer, então tem que ser uma coisa equilibrada. (...) O BCB estava tão preocupado com isso que olhou o conjunto e também as associações segmentadas. (...) Subsídios que chegam em termos de informação são benéficas para o BCB, e excelente que ele possa trabalhar com tanta informação. (...) Saímos da audiência pública para chegar ao documento

final, é um avanço decorrente de propostas externas e internas. A legislação não mudou nesse período, ao contrário, ficou até mais rigorosa. O que o BCB fez foi depurar o documento, com muita transparência e liberdade. Não teve nenhum problema em alterar significativamente o documento final. (Entrevistado BCB-1)

Sobre essa diferença significativa entre o texto da minuta e o definitivo, BCB-3 relata sobre a percepção de que a questão social foi diminuída, mas estaria contemplada em outros instrumentos normativos:

Essa diferença entre a minuta original e a que saiu, (...) a inclusão financeira já tem as normas. (...) Então não havia necessidade de explorar dentro da política especificamente, embora em uma PRSA seja importante que o banco coloque o que ele está fazendo para melhorar o relacionamento dele com o cliente, essa não é uma norma a ser olhada unicamente. Por isso que eu digo, uma norma de governança tenta organizar a forma de elaboração de uma política, de um plano, as ações que estão sendo adotadas pelo banco, do ponto de vista socioambiental e que incorporam o cumprimento de várias outras normas. (Entrevistado BCB-3)

O entrevistado BCB-2 argumenta que a normatização da temática é vantajosa para os grandes bancos, pois estende para todo o mercado uma obrigação que era só deles. Isto reforça o ponto de vista de que a norma tende a contribuir para a concentração do mercado em grandes conglomerados:

Dos grandes bancos você não vê nenhuma reação negativa, até porque todos são adeptos aos Princípios do Equador, tinham não só a política como a gente pediu, mas os seus programas, as suas ações, (...) todos eles já estavam preparados para isso. Então para eles foi muito bom, porque valorizou o trabalho que eles faziam e diluiu este custo que eles tinham, porque no momento em que todo mundo tem que fazer é um custo para todos. (...) Se um banco (...) está investindo em alguma coisa e o outro não está, e se o regulador mandar todo mundo fazer, é bom para ele. (Entrevistado BCB-2)

O entrevistado BCB-3, porém, ressalta que, muitas vezes, os interesses dos *stakeholders* não são claros, que o BCB levou a sociedade e a economia em consideração na hora de ponderar acerca das demandas e que um dos motivos para a regulação foi que o BCB percebeu que a questão não seria resolvida somente com o diálogo:

A gente vê discussões em que associações, bancos, colocam meias verdades para a gente, um ponto de vista muito parcial. Tem um jogo interesseiro, e a gente tem que tentar perceber isso. Então as associações são importantes para a gente ver o ponto de vista deles, mas a gente também tem que ver o ponto de vista da sociedade como um todo. Então essa norma foi bem típica disso, a gente procurou observar o ponto de vista do SFN para que ele funcione bem e com menos risco, mas o interesse maior de política, como é que o SFN pode se integrar melhor em uma política mais

ampla que financia o sistema sustentável, esse tipo de coisa. Então a gente achou que não adianta simplesmente chamar para conversar, a gente tem que colocar alguma responsabilidade, uma norma. A ideia era uma norma com base em princípios, mas que definisse muito claramente a questão do ponto de vista do risco. Então para o BCB é importante que o risco socioambiental seja mitigado, e muita instituição não estava tomando isso em consideração. (...) É o papel do BCB falar para o banco que ele tem que diminuir o risco dele, mas ao mesmo tempo preservar certa flexibilidade para o banco estabelecer sua política. (Entrevistado BCB-3)

BCB-3 relata, ainda, que levou em consideração demandas de outros *stakeholders* além daquelas vindas das entidades de classe do SFN, nas quais percebeu uma tentativa de homogeneidade no discurso:

Então eles queriam tentar fazer um discurso mais homogêneo, mas teve visões de outros lados, de pessoas que militam na área do meio ambiente, na área social, e a gente tem que ponderar os dois lados: o lado do SFN, que eventualmente tem interesses que não são os melhores em termos de política pública, e o outro lado, que às vezes não entende bem o papel do SFN, o que cada instituição tem que fazer. Então nosso papel é de avaliar as várias propostas, arbitrar algumas coisas, sempre usando o bom senso, e usando a técnica e a 'expertise' que a gente tem para poder melhorar o SFN. (Entrevistado BCB-3)

Já o entrevistado do DIEESE relata que teve a percepção de que as demandas de sua entidade não foram contempladas, no sentido de que a norma contempla o risco que o SFN corre, mas não o risco que o meio ambiente e a sociedade correm:

Se um banco empresta X milhões para um projeto de agropecuária extensiva na Amazônia, ele tem que estar preocupado se aquele projeto que ele está financiando não vai causar devastação da floresta, e não a quebra do banco. Responsabilidade socioambiental não é responsabilidade para com o acionista, é responsabilidade do acionista para com a sociedade, para com o meio ambiente. Então é isso que ele tem que relatar, porque eu posso simplesmente (...) fazer um seguro, portanto o acionista não precisa se preocupar, porque já está incluído no meu financiamento um seguro, (...) em termos de grana não vai ter risco, e o BCB vai ficar tranquilo, e as instituições financeiras vão ficar tranquilas. Agora, se a sociedade, se o meio ambiente se dá mal no final da ponta, não vai estar necessariamente relatado no balanço socioambiental dos bancos. Esse é o meu ponto de vista. (Entrevistado DIEESE)

Os entrevistados da OCB e da FEBRABAN manifestaram-se no sentido oposto, ou seja, perceberam uma atenção e um atendimento de demandas por parte do BCB:

O que a gente apresentou, não de forma literal mas o cerne, o objetivo principal das sugestões foram acatadas pelo BCB, eles tiveram esta sensibilidade; isso aí a gente tem um sentimento de satisfação em relação a tudo que foi sugerido ao BCB. (Entrevistado OCB)

Eu acredito que sim, porque foi feito um consolidado de todas as instituições que são associadas aqui, e a resolução era para ficar com as instituições, então eu acredito com tudo que foi colocado, foi bem diferido. (Entrevistado FEBRABAN)

O entrevistado da FEBRABAN ainda faz uma ressalva que dá indícios de que o posicionamento de sua entidade foi resultado da visão e da estratégia de negócios de muitos atores diferentes, e que a responsabilidade socioambiental é uma temática transversal aos temas que o SFN geralmente aborda:

Eu acho que tem duas coisas. Tem a questão da estratégia de negócios de cada um e a questão do tema da sustentabilidade como um todo, porque a sustentabilidade é um tema transversal, que está criando cada vez mais corpo dentro das instituições, porque ele afeta o mercado como um todo. Então eu acho que esse tema está conquistando um espaço significativo. (Entrevistado FEBRABAN)

Talvez os dois fatores enumerados pelo entrevistado da FEBRABAN tenham contribuído para que a análise de conteúdo de sua contribuição à Audiência Pública tenha indicado uma percepção do ambiente institucional adverso, tanto na questão da interpretação e implementação das regras, quanto nas possibilidades de veto das proposições, tendo preferido então propor mudanças incrementais em lugar de mudanças mais impactantes, para evitar os custos de um eventual embate. Outro indício desse posicionamento não muito claro aparece na fala do entrevistado BCB-1, que ressalta que os grandes bancos já estavam avançados na temática e que talvez não desejassem mudanças muito impactantes:

Eu diria que a FEBRABAN leva a culpa, mas talvez seja a menos problemática nesse caso. Os bancos da FEBRABAN já estavam nesse processo, muito mais avançados que os demais, então essa foi a menos problemática com certeza. (Entrevistado BCB-1)

Ressalta-se que a FEBRABAN não representa somente os grandes bancos. Conforme já foi apresentado, de um universo de cerca de 150 organizações, a FEBRABAN representa 119. Todavia, parece que os interesses dos grandes bancos prevalecem no posicionamento da FEBRABAN, e que o posicionamento das demais entidades de classe bancárias, ABBC, ABBI, ABDE, se aproximam mais dos interesses dos segmentos que representam.

Em suma, esta seção apresentou alguns aspectos em relação à recepção das demandas dos *stakeholders* por parte do BCB, resumidos no Quadro 15.

Quadro 15: A apresentação de demandas por mudanças institucionais

<p>A formalização por meio de norma foi considerada necessária porque o BCB percebeu que não iria surtir efeito tratar do assunto com o SFN somente por meio do diálogo ou de um guia de responsabilidade socioambiental. O formato dado à discussão provocou a formalização das demandas.</p>
<p>Os entrevistados do BCB relataram que estavam abertos às proposições advindas das entidades do SFN e afins; entretanto, houve um relato de pouca abertura por parte de uma entidade cujos interesses são muitas vezes contrários aos das entidades do SFN.</p>
<p>Apesar da abertura para o diálogo, o BCB não abriu mão de sua posição de autoridade reguladora; ouviu os <i>stakeholders</i> e ponderou sobre as demandas, e no momento em que decidiu pelo texto final da norma, seguiu com os trâmites formais e a publicou.</p>
<p>Apesar de parecer haver certa homogeneidade no discurso das entidades de classe do SFN, interesses distintos se manifestam ao se comparar as proposições de uma entidade de classe com representação geral, onde prevalecem os interesses de grandes <i>players</i>, daquelas com representação mais segmentada, cujos interesses devem ser mais homogêneos.</p> <p>As evidências de que a norma possui o efeito colateral de contribuir para a concentração do SFN em grandes conglomerados, fenômeno de âmbito global, corrobora com a noção de que os interesses dos grandes <i>players</i> prevaleceram.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor.

5.7 Resumo do capítulo

Em resumo, este capítulo apresentou a análise dos dados do caso empírico, realizada a partir das bases e articulações teóricas do Capítulo 2, destacando-se o seguinte:

- a) Predominância de entidades de classe e de *stakeholders* Definitivos figurando como agentes de mudança no ambiente institucional em estudo;
- b) Ausência de utilização do poder coercitivo no ambiente institucional em estudo;
- c) Predominância de agentes do tipo *Insurrectionaries*, do uso do poder normativo, da dimensão de poder ligada aos processos, da legitimidade pelo aspecto moral e da urgência relativa à importância da questão. Observe-se que o modelo teórico não previu que os *stakeholders* poderiam utilizar o aspecto moral da legitimidade se considerando parte afetada pela normatização. Esse aspecto de legitimidade surgiu *a posteriori*, na ocasião da análise preliminar dos documentos, passando a figurar como uma subcategoria de análise;
- d) A percepção predominante dos agentes de mudança em relação ao ambiente institucional foi que o mesmo apresentava-se desfavorável em relação à liberdade na interpretação e implementação de regras, mas favorável em relação às possibilidades de veto, o que representa um indício de que as variáveis do ambiente institucional apresentavam-se sensíveis à relevância dos agentes, mas também à ação da entidade reguladora;

- e) Além de proteção e fortalecimento mútuos por meio da reunião dos atributos de relevância, a representação por entidades de classe possuem diversas outras motivações, tais como isonomia de tratamento, consolidação de demandas, geração de conhecimento específico e de autorregulação;
- f) Os interesses dos grandes *players* do mercado prevaleceram.

CAPÍTULO 6 - DESFECHO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo procura trazer uma reflexão sobre se a pergunta de pesquisa traçada no início desta dissertação foi respondida, as contribuições e limitações desta pesquisa, bem como as sugestões para trabalhos futuros.

A pergunta de pesquisa que orientou a realização da investigação era: **como os *stakeholders* de uma entidade governamental reguladora exercem influência em processos de mudança institucional gradual e transformativa?** Depois de tudo o que foi exposto nesta dissertação, a pergunta pode ser respondida resumidamente da seguinte forma: os *stakeholders* de uma entidade governamental reguladora exercem influência em processos de mudança institucional por meio da utilização de seus atributos de relevância, valendo-se de aspectos desses atributos para conformar suas proposições de mudança conforme a percepção que possuem do ambiente institucional que se coloca. Quanto mais relevante o *stakeholder*, maior a possibilidade de alcançar e se manter na condição de agente de mudança institucional gradual e transformativa, em uma perspectiva de longo prazo.

Essa busca por maior relevância explica em parte a utilização da representação por meio de entidades de classe para interpor proposições de mudança institucional junto à entidade reguladora. A explicação se complementa quando se considera que o caso em tela aborda um tema sob o enfoque da Mudança Institucional Gradual e Transformativa. Assumindo que as mudanças ocorrem gradualmente no tempo, transformando lentamente as instituições, os agentes de mudança delineiam objetivos para o longo prazo, apesar de as proposições específicas de cada caso nem sempre deixarem-nos transparecer, até mesmo por questões estratégicas de preservação desses mesmos objetivos. Em outra abordagem teórica acerca de instituições, em que eventos pontuais e exógenos provocariam mudanças abruptas, e, portanto, sem o foco no estabelecimento de relações de longo prazo, cada organização pode agir sozinha segundo seus próprios interesses. Mas no enfoque da Mudança Institucional Gradual e Transformativa, o papel de agente de mudança é considerado algo a ser alcançado e mantido ao longo do tempo.

A resposta encontrada assume que, no caso estudado, as escolhas da entidade reguladora, influenciadas pela natureza da temática e pelo histórico do relacionamento com as entidades de classe, constituíram um fator que pode ser associado ao comportamento dos agentes no Episódio Central. Os indícios apontam que a forma como foi apresentada a Audiência Pública, propondo textos completos e estimulando a participação dos *stakeholders*

considerados relevantes, pode ter influenciado o posicionamento dos *stakeholders* enquanto agentes de mudança institucional.

No caso analisado, observou-se a predominância de uma postura aberta de proposição de mudanças, em que as entidades utilizaram-se intensamente de seus atributos de relevância enquanto *stakeholders* para exercer influência no sentido de atuarem como agentes de mudança institucional e provocarem mudança institucional. No entanto, algumas entidades perceberam o ambiente institucional de forma diversa, influenciadas por fatores, tais como:

- a) No caso dos agentes de mudança classificados como *Subversives*, os relatos de entrevista dão conta de que dois fatos pesaram para explicar seu comportamento: sua representatividade muito ampla, abarcando diversos segmentos com interesses conflitantes, e a presença de representados com um peso interno muito grande, que faz prevalecer seus interesses contra os interesses de alguns segmentos. Então, apesar do poder, legitimidade e urgência acumulados, ao se comparar os relatos de entrevista com a classificação obtida, observa-se indícios de uma dificuldade em se posicionar de forma mais aberta contra o *status quo*, percebendo, dessa forma, aumentar a possibilidade de veto de suas demandas e reduzir a discricionariedade na interpretação das instituições, não por causa da entidade reguladora diretamente, mas pela própria natureza de sua representação;
- b) No caso dos agentes classificados como *Parasitic Symbionts*, a normatização foi bem vinda, pois atende a seus interesses por dois sentidos. No caso dos bancos internacionais que trouxeram essa temática para o Brasil, a obrigatoriedade da observância da norma por todo o SFN lhes traz vantagem competitiva, pois muitos deles já têm aspectos de governança e de análise de risco relativos à responsabilidade socioambiental incorporados. Já no caso das cooperativas de crédito, segmento bastante numeroso e em franca expansão, instrumentos que tragam maturidade e forcem a adoção de boas práticas são bem vindos. Além disso, a capilaridade no território nacional tem rendido ao segmento um relacionamento cada vez mais bem sucedido com a entidade reguladora, que precisa desta capilaridade para levar à frente algumas políticas de inclusão financeira da população, revertendo um histórico negativo de muitos anos;
- c) No caso do agente de mudança classificado como *Opportunist*, pesou o fato de que as minutas de norma traziam oportunidades de trabalho para a categoria representada, então a entidade de classe deve ter compreendido que aquele era o momento de não considerar as variáveis do ambiente como obstáculo para

aproveitar as oportunidades que surgissem, mesmo que o sentido de algumas de suas proposições não ficasse muito claro.

Além disso, os indícios que surgiram ao longo da pesquisa apontam que: (1) diferentes atributos de relevância parecem fazer com que os *stakeholders* percebam o ambiente institucional de maneira diferente; (2) as organizações podem se fazer representar por entidades de classe para multiplicarem seus atributos de relevância, tornarem-se *stakeholders* definitivos e alçarem a posição de agentes de mudança; (3) diferentes aspectos desses atributos de relevância parecem estar associados à adoção de diferentes estratégias de mudança; (4) a entidade reguladora parece conseguir atribuir sensibilidade às variáveis do ambiente institucional, ou inibir essa sensibilidade, na medida em que possui uma expectativa em relação ao comportamento dos agentes de mudança.

A opção pela abordagem qualitativa adotada nesta investigação, na qual são valorizadas a subjetividade e a visão de mundo dos sujeitos, ofereceu ao pesquisador oportunidades de aprendizagem não previstas no desenho da pesquisa, principalmente oriundas dos relatos de entrevista. Alguns profissionais entrevistados participaram da formulação da norma; outros estão participando do processo de implementação da norma; e outros ainda trabalham em entidades afetadas pela norma; além daqueles que, por influência do processo de elaboração da norma e de outros episódios, estão participando da construção e implementação de uma política de relacionamento institucional que vem evoluindo de forma gradual e transformativa ao longo das décadas.

6.1 Contribuições desta pesquisa

Primeiramente, a própria conjugação de dois modelos teóricos para se explicar o mesmo fenômeno constitui-se em uma contribuição desta pesquisa, o que pode estimular o surgimento de novas pesquisas do gênero.

A exploração dos aspectos de atributos de relevância pode ser considerada uma lacuna teórica preenchida por esta pesquisa, porque, aliados aos tipos e dimensões de poder, esses aspectos são utilizados estrategicamente para o atingimento de interesses e para a busca por mudanças institucionais. Assim sendo, o poder, a legitimidade e a urgência se tornam objetos de análise mais completos e podem dizer um pouco mais sobre os interesses dos *stakeholders*. A partir daí é que foi possível estabelecer associações entre os tipos de poder, as dimensões de poder e os aspectos de legitimidade e urgência identificados, de modo a compreender como os *stakeholders* procuram utilizar seus atributos para tentar acurar a sua percepção do ambiente

institucional e fazer as proposições de mudança institucional que pareçam mais adequadas ao atendimento de seus interesses.

Uma terceira contribuição que pode ser enumerada foi a incorporação da possibilidade de multiplicação da relevância de *stakeholders* por meio da representação, e a exploração de como essa representação funciona no sentido de que as entidades de classe assumem o papel de *stakeholders* no lugar dos representados, “escondendo” da entidade reguladora os conflitos e divergências internos, que podem gerar a segmentação das entidades de classe.

Por último, a descoberta de que as variáveis do ambiente institucional não são estáticas também é algo relevante para os estudos de mudança institucional, ou seja, esse paradigma abre portas para uma evolução do modelo de Mahoney e Thelen (2010), em que não só os agentes de mudança atuam, mas a entidade reguladora também, criando um ambiente dinâmico. Ou seja, não só as instituições mudam, como o ambiente também muda.

6.2 Limitações e sugestões de trabalhos futuros

A primeira limitação desta pesquisa advém do fato de que a responsabilidade socioambiental do setor financeiro é uma temática ainda em desenvolvimento, tanto em âmbito nacional quanto internacional. A maioria das organizações reguladas pelo BCB, até o momento, sequer implementaram suas PRSA, e a elaboração da RSA sequer foi regulada.

Em relação a esta limitação, sugere-se o empreendimento de novos estudos de caso descritivos, acompanhando o desenvolvimento da temática ao longo do tempo.

Em seguida, cabe mencionar as limitações explicativas do modelo de Mahoney e Thelen (2010), que tenta enquadrar o comportamento dos agentes em apenas quatro modalidades estanques, sem gradações ou níveis. Porém, é preciso lembrar que todo modelo é uma simplificação da realidade, que busca auxiliar na sua compreensão. Quanto mais um modelo se aproxima da realidade, mais complexo se torna e mais difícil de utilizar. Este estudo não buscou vislumbrar novas categorias para o modelo de Mahoney e Thelen (2010). Além disso, os referidos autores citam, mas não exploram em profundidade, o comportamento dos defensores do *status quo* e a possível influência de suas ações no ambiente institucional.

Essas questões também podem servir de base para futuras investigações sobre a possível gradação das duas variáveis originalmente binárias, ou sobre a possível identificação de outras variáveis do ambiente institucional e outros padrões de comportamento, ou ainda, explorando a dinamicidade e a sensibilidade das variáveis do ambiente institucional.

Em relação à utilização da Teoria de *Stakeholders*, o pesquisador precisou escolher dentre uma gama de definições, que refletem vieses. A escolha feita nesta pesquisa foi no sentido de propor uma conjugação, uma definição conciliadora que também permitisse alçar os *stakeholders* à condição de agentes de mudança institucional. Todavia, como disse Leonardo Boff, “cada ponto de vista é a vista de um ponto”. Ou seja, ao se adotar um ponto de vista teórico, está se assumindo uma perspectiva da realidade, que jamais será completa.

Em relação à conjugação dos dois modelos teóricos, observou-se a limitação de que o foco na atuação e nos atributos dos agentes dificultou a análise do comportamento da entidade reguladora. Tanto em Mitchell, Agle e Wood (1997) quanto em Mahoney e Thelen (2010), a entidade reguladora aparece como alvo, praticamente imóvel, do exercício de influência dos *stakeholders* e das atuações estratégicas dos agentes de mudança institucional, o que não se verifica na prática.

Como sugestão de trabalhos futuros nessa linha, destaca-se o aperfeiçoamento da articulação teórica entre os atributos de relevância dos *stakeholders*, as dimensões de poder dos *stakeholders*, os tipos de agente de mudança e as características do ambiente institucional, mediante um número significativo de pesquisas descritivas. Também são necessárias pesquisas que encarem o desafio de efetivamente medir poder, legitimidade e urgência, que ressaltem a tridimensionalidade da proposta de Hardy (1996) e que consigam associar essas variáveis ao comportamento dos agentes.

Por fim, cabe mencionar a necessidade de se abordar de forma mais profunda o tema “entidades de classe” (origem, motivação, formação e comportamento). Como parte da explicação da ocorrência do fenômeno, esta pesquisa utilizou-se de um aspecto da Teoria da Dependência de Recursos (PFEFFER; SALANCIK, 2003).

A interpretação feita com base nos dados levantados junto às organizações participantes do episódio e aos entrevistados tende a demonstrar que tanto a Academia quanto a Administração Pública possuem desafios a enfrentar. A Academia, gerando conhecimento e aprimorando as teorias acerca das instituições e dos atores institucionais, auxiliando na compreensão do comportamento dos agentes que atuam nas arenas de interesse público. A Administração Pública, de manter e ao mesmo tempo evoluir na condução dos relacionamentos institucionais, considerando a miríade de interesses em jogo, sem, no entanto perder o foco nas missões institucionais. Contudo, o reconhecimento acerca deste desafio associa-se à expectativa de que prevaleça a concepção de que o aprimoramento e adoção de métodos de análise do comportamento e dos interesses dos atores institucionais enquanto

partes interessadas e também enquanto agentes de mudança passará a ser fundamental para orientar os gestores públicos na condução desses relacionamentos e que, pela mesma via do conhecimento, estes desafios podem vir a ser enfrentados de forma cada vez melhor a cada dia, em um processo evolutivo.

REFERÊNCIAS

ABBC. **Guia de Responsabilidade Socioambiental**. Price Waterhouse Coopers, São Paulo, 2015. Disponível em < http://www.abbc.org.br/images/content/Guia_RSA_15.pdf >. Acesso em: 26.09.2016.

_____. Associação Brasileira de Bancos. **Institucional**. Disponível em <<http://www.abbc.org.br/conteudo.asp?idPagina=1>>. Acesso em: 11.01.2017.

ABBI. Associação Brasileira dos Bancos Internacionais. **Finalidade e objetivos**. Disponível em <<http://www.abbi.com.br/>>. Acesso em: 11.01.2017.

ABDE. Associação Brasileira de Desenvolvimento. **O que é**. Disponível em <<http://www.abde.org.br/ABDEOque.aspx>>. Acesso em: 11.01.2017.

ABNT. Associação Brasileira de Normas Técnicas. **ISO 26000: Diretrizes sobre responsabilidade social**. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em < http://www.inmetro.gov.br/qualidade/responsabilidade_social/iso26000.asp>. Acesso em 11.01.2017.

AGLE, Bradley R.; MITCHELL, Ronald K.; SONNENFELD, Jeffrey A. Who matters to Ceos? An investigation of stakeholder attributes and salience, corporate performance, and Ceo values. **Academy of Management Journal**, v. 42, n. 5, p. 507-525, 1999.

BANCADA VERDE. **O Partido Verde no Mundo**. Disponível em < <http://bancadaverde.org.br/historico/> >. Acesso: em 13.09.2016.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1979.

BARZELAY, Michael; GAETANI, Francisco; VELARDE, Juan Carlos Cortázar; CEJUDO, G. Research on public management policy change in the Latin America region: a conceptual framework and methodological guide. **International Public Management Review**, v.4, n.1, p. 20-42, 2003.

_____; VELARDE, Juan Carlos Cortázar. **Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social**. Inter-American Development Bank, Washington Dc, p. 68, 2004.

BB. Banco do Brasil S.A.. **Protocolo Verde**. Disponível em <<http://www.bb.com.br/portalbb/page251,8305,3926,0,0,1,6.bb?codigoNoticia=28467>>. Acesso em 11.01.2017.

BCB, Banco Central do Brasil. **Boletim do Banco Central do Brasil - Relatório 1996**. Brasília, 1996. Disponível em < <http://www.bcb.gov.br/pec/boletim/banual96/banualc2.asp?idpai=BOLETIM1996>>. Acesso em: 16.09.2016.

_____. **Workshop Políticas e Práticas Socioambientais nas Instituições Financeiras**. São Paulo, 2011. Disponível em < https://www.bcb.gov.br/pre/microfinancas/Workshop_RSAnasIFs_01.12.2011_SP.PDF>. Acesso em: 13.01.2017.

_____. **Discurso do Presidente Alexandre Tombini no Ciclo de Debates Jardim Botânico**. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em < http://www.bcb.gov.br/pec/apron/apres/Discurso_

Alexandre_Tombini_Ciclo_debates_Jardim_Botanico_13_6_2012.pdf>. Acesso em: 13.01.2017.

_____. **Discurso do diretor Luiz Awazu Pereira da Silva no ciclo de debate Jardim Botânico na Rio + 20**. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em <http://www.bcb.gov.br/pec/apron/apres/Rio_20_Financas_Sustentaveis_Diretor.pdf>. Acesso em: 16.09.2016.

_____. **Editais de Audiência Pública 41/2012**, de 13 de junho de 2012, e seus anexos. Disponível em <<http://www.bcb.gov.br/pt-br/#!/n/conpub>>, opções “Consultas Públicas – Consultas encerradas – 041/2012 – Detalhar consulta”. Publicado em 13 de junho de 2012. Acesso em: 20.09.2015.

_____. **Workshop de Responsabilidade Socioambiental do Sistema Financeiro**. Brasília, 2013. Disponível em <<http://www.bcb.gov.br/pre/evnweb/evento.asp?evento=5750>>. Acesso em: 13.01.2017.

_____. **Relatório de Estabilidade Financeira: organização do Sistema Financeiro Nacional**. Brasília, 2015. Disponível em <http://www.bcb.gov.br/html/estabilidade/2015_10/refOrg.pdf>. Acesso em: 23.11.2015.

_____. **Quantitativo de instituições autorizadas por segmento**. Brasília, 2015. Disponível em <<https://www.bcb.gov.br/?id=REVSFN&ano=2015>>. Acesso em 13.01.2017.

_____. **Composição e Segmentos do Sistema Financeiro Nacional**. Brasília, 2016. Disponível em <<http://www.bcb.gov.br/?SFNCOMP>>. Acesso em: 10.02.2016.

_____. **Agenda BC**. Brasília, 2016. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pec/apron/apres/Apresenta%C3%A7%C3%A3o_Presidente_Ilan_Goldfajn_Agenda_BC_Mais_20122016.pdf>. Acesso em 13.01.2017.

BELL, Stephen. Do We Really Need a New 'Constructivist Institutionalism' to Explain Institutional Change?. **British Journal of Political Science**, v. 41, n. 1, p. 1-24, 2011.

BERMAN, Shawn L.; WICKS, Andrew C.; KOTHA, Suresh; JONES, Thomas M. Does stakeholder orientation matter? The relationship between stakeholder management models and firm financial performance. **Academy of Management Journal**, Vol. 42, No. 5, p. 488-506, 1999.

BEZERRA, Rodrigo Braga. **Responsabilidade social corporativa: uma proposta metodológica para orientação de iniciativas**. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

BM&FBOVESPA, Bolsa Mercantil e de Futuros e Bolsa de Valores de São Paulo. **Índice de Sustentabilidade Empresarial**. São Paulo, 2005. Disponível em <http://www.bmfbovespa.com.br/pt_br/produtos/indices/indices-de-sustentabilidade/indice-de-sustentabilidade-empresarial-ise.htm>. Acesso em: 13.01.2017.

BRASIL. Casa Civil. Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Institui o novo Código Florestal (revogada pela Lei nº 12.651, de 2012). **Diário Oficial da União**, Brasília, 1965.

BRASIL. Casa Civil. Lei 5.197, de 3 de janeiro de 1967. Dispõe sobre a proteção à fauna e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1967.

BRASIL. Casa Civil. Lei nº 6.453, de 17 de outubro de 1977. Dispõe sobre a responsabilidade civil por danos nucleares e a responsabilidade criminal por atos relacionados com atividades nucleares e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1977.

BRASIL. Casa Civil. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1979.

BRASIL. Casa Civil. Lei nº 6.803, de 2 de julho de 1980. Dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1980.

BRASIL. Casa Civil. Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981. Dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1981.

BRASIL. Casa Civil. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1981.

BRASIL. Casa Civil. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1985.

BRASIL. Casa Civil. Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988. Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1988.

BRASIL. Casa Civil. Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989. Dispõe sobre a extinção de órgão e de entidade autárquica; cria o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1989.

BRASIL. Casa Civil. Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989. Dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1989.

BRASIL. Casa Civil. Lei nº 7.805, de 18 de julho de 1989. Altera o Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967, cria o regime de permissão de lavra garimpeira, extingue o regime de matrícula, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1989.

BRASIL. Casa Civil. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1990.

BRASIL. Casa Civil. Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política agrícola. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1991.

BRASIL. Casa Civil. Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001,

de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1997.

BRASIL. Casa Civil. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1998.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Resolução nº 3.517**. Dispõe sobre a informação e a divulgação do custo efetivo total correspondente a todos os encargos e despesas de operações de crédito e de arrendamento mercantil financeiro, contratadas ou ofertadas a pessoas físicas. Brasília, 2007. Disponível em < <http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/normativo.asp?tipo=res&ano=2007&numero=3517>>. Acesso em 26.09.2016.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Resolução nº 3.545**. Altera o MCR 2-1 para estabelecer exigência de documentação comprobatória de regularidade ambiental e outras condicionantes, para fins de financiamento agropecuário no Bioma Amazônia. Brasília, 2008. Disponível em < <http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/normativo.asp?tipo=Res&ano=2008&numero=003545>>. Acesso em 26.09.2016.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Resolução nº 3.694**. Dispõe sobre a prevenção de riscos na contratação de operações e na prestação de serviços por parte de instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil. Brasília, 2009. Disponível em < <https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/normativo.asp?tipo=res&ano=2009&numero=3694>>. Acesso em 26.09.2016.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Resolução nº 3.813**. Condiciona o crédito rural para expansão da produção e industrialização da cana-de-açúcar ao Zoneamento Agroecológico e veda o financiamento da expansão do plantio nos Bioma Amazônia e Pantanal e Bacia do Alto Paraguai, entre outras áreas. Brasília, 2009. Disponível em < http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2009/pdf/res_3813_v1_O.pdf>. Acesso em 26.09.2016.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Resolução nº 3.876**. Veda a concessão de crédito rural para pessoas físicas ou jurídicas que estão inscritas no Cadastro de Empregadores que mantiveram trabalhadores em condições análogas à de escravo instituído pelo Ministério do Trabalho e Emprego. Brasília, 2010. Disponível em < http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2010/pdf/res_3876_v1_O.pdf>. Acesso em 26.09.2016.

BRASIL. Casa Civil. Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010. Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2010.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Resolução nº 3.896**. Institui, no âmbito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Programa para Redução da emissão de Gases de Efeito Estufa na Agricultura (programa ABC). Brasília, 2010. Disponível em < <http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/normativo.asp?tipo=Res&ano=2010&numero=003896>>. Acesso em 26.09.2016.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Resolução nº 3.919**. Altera e consolida as normas sobre cobrança de tarifas pela prestação de serviços por parte das instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil e dá outras providências.

Brasília, 2010. Disponível em < <http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/normativo.asp?tipo=res&ano=2010&numero=3919>>. Acesso em 26.09.2016.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Circular nº 3.547**. Estabelece procedimentos e parâmetros relativos ao Processo Interno de Avaliação da Adequação de Capital (Icaap). Brasília, 2011. Disponível em <<http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/normativo.asp?tipo=circ&ano=2011&numero=3547>>. Acesso em 26.09.2016.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Resolução nº 3.954**. Altera e consolida as normas que dispõe sobre a contratação de correspondentes no país. Brasília, 2011. Disponível em <<https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/normativo.asp?tipo=res&ano=2011&numero=3954>>. Acesso em 26.09.2016.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Resolução nº 4.008**. Dispõe sobre financiamentos ao amparo de recursos do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (FNMC). Brasília, 2011. Revogada pela Resolução 4.267/2013. Disponível em < <http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/normativo.asp?tipo=Res&ano=2011&numero=4008>>. Acesso em 26.09.2016.

BRASIL. Casa Civil. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2012.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Resolução nº 4.267**. Dispõe sobre financiamentos ao amparo de recursos do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (FNMC). Brasília, 2013. Disponível em < <http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/normativo.asp?tipo=res&ano=2013&numero=4267>>. Acesso em 26.09.2016.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Resolução nº 4.327**. Dispõe sobre as diretrizes que devem ser observadas no estabelecimento e na implementação da Política de Responsabilidade Socioambiental pelas instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil. Brasília, 2014. Disponível em < http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2014/pdf/res_4327_v1_O.pdf>. Acesso em 26.09.2016.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Resolução nº 194, de 2014, Súmula nº 331**. Disponível em < <http://www.tst.jus.br/sumulas>>. Acesso em: 13.01.2017.

BRYSON, John M. **Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations**. Revised Edition. San Francisco CA: Jossey-Bass, 1995.

CABRAL, Sandro; FERNANDES, Antonio Sérgio Araújo.; RIBEIRO, Daniel Barroso de Carvalho. Os Papéis dos *Stakeholders* na Implementação das Parcerias Público-Privadas no Estado da Bahia. **Cadernos EBAPE. BR**, v. 14, n. 2, p. 325, 2016.

CONTRAF-CUT. Confederação Nacional dos Trabalhadores do Ramo Financeiro da CUT. **Quem somos**. Disponível em <<http://www.contrafcut.org.br/pagina/quem-somos>>. Acesso em 11.01.2017.

CORAIOLA, Diego Maganhotto; JACOMETTI, Márcio; BARATTER, Marystela Assis; GONÇALVES, Sandro Aparecido. Conciliando agência e contexto na dinâmica da mudança institucional. **Cadernos EBAPE. BR**, v. 1, n. 2, p. 701-726, 2015.

CYSNE, Rubens Penha; COSTA, Sergio Gustavo Silveira da. Reflexos do Plano Real sobre o sistema bancário brasileiro. **Revista Brasileira de Economia**, 51(3), 325–346, 1996.

DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. **The Sage handbook of qualitative research**. Third Edition. Sage, 2005.

DIEESE. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. **Quem somos**. Disponível em <<http://www.DIEESE.org.br/materialinstitucional/quemSomos.html>>. Acesso em 11.01.2017.

DIMAGGIO, Paul J. Interest and agency in institutional theory. In: ZUCKER, Lynne G. (Ed.). **Institutional patterns and organizations: culture and environment**. Cambridge, MA: Ballinger, p. 3-22, 1988.

DJINDEXES. Standard and Poor`s Dow Jones Indices. **Dow Jones Sustainability Indices**. Disponível em <<http://www.djindexes.com/sustainability/>>. Acesso em: 13.01.2017.

DONALDSON, Thomas; PRESTON, Lee E. The stakeholder theory of the corporation: Concepts, evidence, and implications. **Academy of management Review**, v. 20, n. 1, p. 65-91, 1995.

DOWNING, P. R. Governing for Stakeholders: Stakeholder interests are muscling their way into the boardroom. **Corporate Board**, v. 18, p. 13-17, 1997.

DUARTE, Rosália. Entrevistas em pesquisas qualitativas. **Educar em revista**, n. 24, p. 213-225, 2004.

ECCLESIA. Sacra Arquidiocese Ortodoxa de Buenos Aires. **Entendendo o Meio Ambiente: Principais Conferências Internacionais sobre o Meio Ambiente e Documentos Resultantes**. Disponível em <http://www.ecclesia.com.br/biblioteca/fe_e_meio_ambiente/principais_conferencias_internacionais_sobre_o_meio_ambiente_e_documentos_resultantes.html>. Acesso em: 13.09.2016.

EDEN, Colin; ACKERMANN, Fran. **Making Strategy: The Journey of Strategic Management**. London: Sage Publications, 1998.

EQUADOR, Princípios do. **Os Princípios do Equador**, 2013. Disponível em <http://www.equator-principles.com/resources/equator_principles_portuguese_2013.pdf>. Acesso em: 13.01.2017.

EVAN, William. M.; FREEMAN, R. Edward. A stakeholder theory of the modern corporation: Kantian capitalism. In: BEAUCHAMP, T.; BOWIE, N. (Eds.). **Ethical theory and business**. Englewood Cliffs, CA: Prentice Hall, p. 97-106, 1993.

FALETTI, Tulia G. Infiltrating the State: The evolution of Health Care Reforms in Brazil, 1964-1988. In: **Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

FEBRABAN. Federação Brasileira de Bancos. **Normativo SARB nº 14, de 28 de agosto de 2014**. São Paulo, 2014.

_____. **Sustentabilidade no Sistema Financeiro Nacional**. São Paulo, 2016. Disponível em < [https:// cmsportal_. FEBRABAN . org . br / Arquivos / documentos / PDF / Sustentabilidade%20-%20-%20Institucional%20-%20fev_2016.pdf](https://cmsportal.febraban.org.br/Arquivos/documentos/PDF/Sustentabilidade%20-%20Institucional%20-%20fev_2016.pdf) >. Acesso em: 17.01.2017.

_____. **A FEBRABAN**. Disponível em <[https:// portal.FEBRABAN.org.br/pagina/3031/9/pt-br/institucional](https://portal.febraban.org.br/pagina/3031/9/pt-br/institucional)>. Acesso em: 11.01.2017.

_____. **Linhas de atuação**. Disponível em < [https:// cmsportal.FEBRABAN.org.br / Arquivos / documentos / PDF / Linhas%20de%20Atua%C3%A7%C3%A3o.pdf](https://cmsportal.febraban.org.br/Arquivos/documentos/PDF/Linhas%20de%20Atua%C3%A7%C3%A3o.pdf) . > Acesso em: 11.01.2017.

FLICK, U. W. E. Entrevista episódica. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som. Um manual prático**. 9ª. Ed., p. 114-136. Petrópolis: Vozes, 2011.

FREEMAN, R. Edward. **Strategic management: A stakeholder approach**. Pitman, Boston, MA, 1984.

FREEMAN, R. Edward; MCVEA, John. **A stakeholder approach to Strategic Management**. Darden Business School Working Paper nº. 01-02, 2001.

FRIEDMAN, Milton. The social responsibility of business is to increase its profits. **New York**, p. 122-124, 1970.

FROOMAN, Jeff. Stakeholder influence strategies. **Academy of management review**, v. 24, n. 2, p. 191-205, 1999.

GASKELL, George. Entrevistas individuais e grupais. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som. Um manual prático**. 9ª. Ed., p. 64-89. Petrópolis: Vozes, 2011.

GEORGE, Alexander L.; BENNETT, Andrew. **Case studies and theory development in the social sciences**. MIT Press, 2005.

GOMES, Luciana de Oliveira Miranda. **Processos de mudança institucional: estudos de caso de cinco ouvidorias de agências reguladoras federais**. Tese de Doutorado. Universidade de Brasília, 2014.

GOMES, Ricardo Corrêa; LIDDLE, Joyce; GOMES, Luciana Oliveira Miranda. A Five-Sided Model Of Stakeholder Influence: A cross-national analysis of decision making in local government. **Public Management Review**, v. 12, n. 5, p. 701-724, 2010.

GRAMEEN, Grameen Bank. **Bank for the Poor**. Disponível em <<http://www.grameen.com/>>. Acesso em: 11.01.2017.

GRAVES, Samuel B.; WADDOCK, Sandra A. Institutional owners and corporate social performance. **Academy of Management journal**, v. 37, n. 4, p. 1034-1046, 1994.

GREENPEACE. **O surgimento do Greenpeace**. 2010. Disponível em < <http://www.greenpeace.org/brasil/pt/quemsomos/Greenpeace-no-mundo/> >. Acesso em: 13.09.2016.

GREENWOOD, Royston; SUDDABY, Roy. Institutional entrepreneurship in mature fields: the big five accounting firms. **Academy of Management Journal**, v. 49, n. 1, p. 27-48, 2006.

GRI, Global Reporting Initiative. **Sustainability Reporting Guidelines: Version 3.0**, 2006. Disponível em < <https://www.globalreporting.org/resource/library/G3-Guidelines-Incl-Technical-Protocol.pdf> >. Acesso em: 13.01.2017.

_____. **Sustainability Reporting Guidelines: Version 4.0**, 2013. Disponível em <<https://www.globalreporting.org/information/g4/Pages/default.aspx> >. Acesso em: 13.01.2017.

_____. **About GRI**. Disponível em < <https://www.globalreporting.org/Information/about-gri/Pages/default.aspx> >. Acesso em: 16.09.2016.

GVCES, Centro de Estudos em Sustentabilidade da Escola de Administração de Empresas da Fundação Getulio Vargas. **FEBRABAN e GVCES lançam documento na internet sobre o Sistema Financeiro Nacional e a Economia Verde**. São Paulo, 2015. Disponível em <<http://gvces.com.br/FEBRABAN-e-gvces-lancam-documento-na-internet-sobre-o-sistema-financeiro-nacional-e-a-economia-verde>>. Acesso em: 11.01.2017.

_____. **O que, como, por que**. Disponível em <<http://gvces.com.br/o-que-como-por-que?locale=pt-br>>. Acesso em: 11.01.2017.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. Political science and the three new institutionalisms. **Political studies**, v. 44, n. 5, p. 936-957, 1996.

HARDY, Cynthia. Understanding power: bringing about strategic change. **British Journal of Management**, v. 7, n. 1, p. S3-S16, 1996.

HARDY, Cynthia; MAGUIRE, Steve. Institutional entrepreneurship. In: GREENWOOD, R. *et al.* (Orgs.). **Handbook of organizational institutionalism**. London: Sage, p. 198-217, 2008.

HARRISON, Jeffrey S.; FIET, James. O. New CEOs pursue their own self-interests by sacrificing stakeholder value. **Journal of Business Ethics**, v. 19, n. 3, p. 301-308, 1999.

IBRACON. Instituto dos Auditores Independentes do Brasil. **Institucional**. Disponível em <<http://www.ibracon.com.br/ibracon/Portugues/detInstitucional.php?cod=1>>. Acesso em: 11.01.2017.

IFC. International Finance Corporation. **IFC Sustainability Framework**, 2006. Disponível em < http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/Topics_Ext_Content/IFC_External_Corporate_site/Sustainability+and+Disclosure/Environmental-Social-Governance/Sustainability+Framework >. Acesso em: 13.01.2017.

_____. **Sustainable Banking Network**. Beijing, 2012. Disponível em < http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/topics_ext_content/ifc_external_corporate_site/sustainability+and+disclosure/environmental-social-governance/sbn >. Acesso em: 13.01.2017.

JEPPERSON, Ronald L. Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism. In: POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. Chicago: University of Chicago Press, 1991. P. 143-163.

KOENE, B. A. S. Situated human agency, institutional entrepreneurship and institutional change. **Journal of Organizational Change Management**, v. 19, n. 3, p. 365-382, 2006.

LAWRENCE, Thomas B.; PHILLIPS, Nelson. From Moby Dick to Free Willy: macro-cultural discourse and institutional entrepreneurship in emerging institutional fields. **Organization**, v. 11, p. 689-711, 2004.

LECA, Bernard; NACACHE, Philippe. A critical realist approach to institutional entrepreneurship. **Organization**, v. 13, n. 5, p. 624-651, 2006.

LINS, Clarissa; WAJNBERG, Daniel. Sustentabilidade corporativa no setor financeiro brasileiro. **CEP**, v. 22610, p. 180, 2007.

LÜDKE, Menga & ANDRÉ, Marli E. D. A. **A Pesquisa em Educação: abordagens qualitativas**. São Paulo, EPU, 1986.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen Ann. A theory of gradual institutional change. In: _____; _____, Eds. **Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power**. Cambridge: Cambridge University Press, v. 1, 2010. P. 1-37.

MAINARDES, Emerson Wagner; ALVES, Helena; RAPOSO, Mario. Stakeholder theory: issues to resolve. **Management Decision**, v. 49, n. 2, p. 226-252, 2011.

MALHOTRA, Naresh K. **Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada**. Bookman Editora, 2012.

MAXWELL, Joseph A. **Qualitative research design: An interactive approach: An interactive approach**. Sage, 2012.

MITCHELL, Ronald K.; AGLE, Bradley R.; WOOD, Donna J. Toward a theory of stakeholder identification and salience: Defining the principle of who and what really counts. **Academy of management review**, v. 22, n. 4, p. 853-886, 1997.

MMA, Ministério do Meio Ambiente. **Bancos privados assumem compromisso com a sustentabilidade ambiental**. Brasília, 2009. Disponível em < <http://www.mma.gov.br/informma/item/5379-bancos-privados-assumem-compromisso-com-a-sustentabilidade-ambiental> >. Acesso em: 13.01.2017.

MORAES, Pécio Belluomini; CLARO, José Alberto Carvalho dos Santos. Responsabilidade Social no Setor Bancário Brasileiro: imagem junto ao mercado. **Estudos**, v. 40, n. 1, p. 107-119, 2013.

NORTH, Douglass C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NORTH, Douglass C. **Understanding the process of Economic Change**. Iea Occasional Paper, London, 1999.

OCB. Organização das Cooperativas Brasileiras. **História do sistema OCB**. Disponível em <[http://www.somoscooperativismo.coop.br / # / historia-do-sistema-ocb](http://www.somoscooperativismo.coop.br/#/historia-do-sistema-ocb) >. Acesso em: 11.01.2017.

_____. **Crédito**. Disponível em <<http://www.somoscooperativismo.coop.br/#/ramo-credito>>. Acesso em: 11.01.2017.

OCDE, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Diretrizes da OCDE para as Empresas Multinacionais**, 2011. Disponível em <<http://www.pcn.fazenda.gov.br/assuntos/ocde/diretrizes-da-ocde-para-as-empresas-multinacionais> >. Acesso em: 13.01.2017.

OIT, Organização Internacional do Trabalho. **Declaração Tripartite de Princípios sobre Empresas Multinacionais e Política Social**. Brasília, 2006.

ONU, Organização das Nações Unidas. **PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente**. New York, 1972.

_____. Assembleia Geral. **Relatório Brundtland – Nosso Futuro Comum**. New York, 1987. Disponível em <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/N8718467.pdf>>. Acesso em: 26.09.2016.

_____. UNEP. **The Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer**. Montreal, 1989. Disponível em <<http://ozone.unep.org/pdfs/Montreal-Protocol2000.pdf> >. Acesso em: 26.09.2016.

_____. **About United Nations Environment Programme – Finance Initiative**. New York, 1992. Disponível em <<http://www.unepfi.org/about/>>. Acesso em: 13.01.2017.

_____. **Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters**. Aarhus, 1998. Disponível em <<http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>>. Acesso em: 28.03.2016.

_____. **Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change**. Kyoto, 1998. Disponível em <<http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf> >. Acesso em: 16.09.2016.

_____. **United Nations Global Compact – Our Mission**. New York, 2000. Disponível em <<https://www.unglobalcompact.org/what-is-gc/mission> >. Acesso em: 16.09.2016.

_____. Declaração de Johannesburgo. **Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável**. Johannesburgo, 2002. Disponível em <www.mma.gov.br/estruturas/ai/_arquivos/decpol.doc >. Acesso em: 13.01.2017.

_____. **Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework**. New York, 2011. Disponível em <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf >. Acesso em: 13.01.2017.

_____. **The Corporate Responsibility to Respect Human Rights: an interpretive guide.** New York, 2012. Disponível em < http://www.ohchr.org / Documents / Publications / HR.PUB.12.2_En.pdf >. Acesso em: 13.01.2017.

_____. UNEP-FI. **Stability and Sustainability in Banking Reform: are environmental risks missing in Basel III?** University of Cambridge: Cambridge, 2014. Disponível em <<http://www.unepfi.org/fileadmin/documents/StabilitySustainability.pdf>>. Acesso em: 26.09.2016.

_____. **Transformando o Nosso Mundo: Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.** New York, 2015. Disponível em < <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/> >. Acesso em: 26.09.2016.

_____. **Conferência das Nações Unidas sobre Mudança Climática – COP22.** Disponível em <<http://www.cop22-morocco.com/>>. Acesso em: 11.01.2017.

PACTO GLOBAL. **Declaração de Genebra de Responsabilidade Empresarial.** Global Compact Leaders Summit, Genebra, 2007. Disponível em < <http://www.pactoglobal.org.br/Public/upload/ckfinder/files/Publicacoes/DeclaracaoGenebra.pdf> >. Acesso em: 26.09.2016.

PCN. Ponto de Contato Nacional das Diretrizes da OCDE para Empresas Multinacionais. Disponível em < <http://www.pcn.fazenda.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/quem-e-o-pcn-brasil> >. Acesso em: 13.01.2017.

PECI, Alketa; VIEIRA Marcelo Milano Falcão; e CLEGG, Stewart R. A Construção do Real e Práticas Discursivas: o Poder nos Processos de Institucionaliz(ação). **Revista de Administração Contemporânea**, v. 10, n. 3, p. 51-71, 2006.

PFEFFER, Jeffrey; SALANCIK, Gerald R. **The external control of organizations: A resource dependence perspective.** Stanford University Press, 2003.

PHILLIPS, Robert; FREEMAN, R. Edward; WICKS, Andrew C. What stakeholder theory is not. **Business Ethics Quarterly**, v. 13, n. 04, p. 479-502, 2003.

PLANETA SUSTENTÁVEL. **Tombini: sistema financeiro tem papel vital no desenvolvimento sustentável.** Disponível em <<http://planetasustentavel.abril.com.br/blog/riomais20/2012/06/14/tombini-sistema-financeiro-tem-papel-vital-no-desenvolvimento-sustentavel/>>. Publicado em 14/06/2012. Acesso em: 02.02.2016.

POWELL, Walter W. Expandig the Scope of Institutional Analysis. In: **The New Institutionalism in Organizational Analysis**, ed. W.W. Powell and P. J. DiMaggio. Chicago: University of Chicago Press, p. 183-203, 1991.

PREBLE, John F. Toward a comprehensive model of stakeholder management. **Business and Society Review**, v. 110, n. 4, p. 407-431, 2005.

PROTOCOLO VERDE (1995). **Protocolo de Intenções pela Responsabilidade Socioambiental que entre si celebram o Ministério do Meio Ambiente, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, a Caixa Econômica Federal, o Banco do Brasil S.A., o Banco da Amazônia S.A. e o Banco do Nordeste do Brasil - BNB.** Brasília, 1995. Disponível em < <http://www.bndes.gov.br / SiteBNDES / export / sites />

default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/ProtocoloVerde.pdf/>. Acesso em: 26.09.2016.

RATHMANN, Régis. **Impactos da Adoção de Metas de Redução de emissão de Gases de Efeito Estufa sobre a Competitividade de Setores Industriais Energointensivos do Brasil**. Tese de Doutorado. Coppe/UFRJ. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em <http://www.ppe.ufrj.br/pppe/production/tesis/regis_rathmann.pdf>. Acesso em: 13.01.2017.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1999.

ROSSONI, Luciano; MACHADO-DA-SILVA, Clovis L. Legitimidade, governança corporativa e desempenho: Análise das empresas da BM&F Bovespa. **Revista de Administração de Empresas**, v. 53, n. 3, p. 272-289, 2013.

SABATIER, P.A; WEIBLE, C.M. The advocacy coalition framework: Innovations, and clarifications. In _____ (Ed.). **Theories of the Policy Process**. 2ª Ed. Boulder: Westview Press, 2007. P. 189 – 220.

SADDI, Jairo. **Intervenção e Liquidação Extrajudicial no Sistema Financeiro Nacional**. 25 Anos da Lei 6.024. Textonovo, São Paulo, 1999.

SCHMIDT, Vivien A. Discursive institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse. **Annual Review of Political Science**, v. 11, p. 303-326, 2008.

SCOTT, W. Richard. **Institutions and organizations**. Thousand Oaks, CA: Sage, 1995.

STAKE, Robert E. Case Studies. In DENZIN, Norman K. e LINCOLN, Yvonna S. **Handbook of Qualitative Research**. 2a Ed. Thousand Oaks: Sage Publications, p. 435-454, 2000.

STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen Ann. **Beyond Continuity: Institutional Change and Advanced Political Economies**. Oxford University Press, cap 1, 2005.

UNIETHOS. **Institucional**. Disponível em <<http://www.uniethos.org.br/>>. Acesso em: 11.01.2017.

VEJA, Revista. **BNDES lança o fundo de índice ECOO11**. São Paulo, 2012. Disponível em < <http://veja.abril.com.br/economia/bndes-lanca-o-fundo-de-indice-ecoo11/>>. Acesso em: 13.01.2017.

VIANA, Luna Bouzada Flores. **Entre o abstrato e o concreto: legados do embate sobre o Projeto de Integração do São Francisco ou da transposição**. Brasília: UnB, 2011. 200 f., il. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Brasília, 2011. Disponível em < <http://repositorio.unb.br/handle/10482/8718> >. Acesso: em 04.11.2016.

VIEIRA, Diego Mota. **Mudança institucional gradual e transformativa: uma construção de stakeholders e coalizões políticas**. Brasília: UnB, 2013. 170 f., il. Tese (Doutorado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Brasília, 2013. Disponível em < <http://repositorio.unb.br/handle/10482/14711> >. Acesso em: 04.11.2016.

_____; GOMES, Ricardo Corrêa. Mudança Institucional Gradual e Transformativa: a Influência de Coalizões de Advocacia e Grupos de Interesses em Políticas Públicas. **Organizações & Sociedade**, v. 21, n. 71, p. 679-694, 2014.

VOSS, Zannie Giraud; VOSS, Glenn B.; MOORMAN, Christine. An empirical examination of the complex relationships between entrepreneurial orientation and stakeholder support. **European Journal of Marketing**, Vol. 39 Nos 9/10, p. 1132-1150, 2005.

WWF, World Wide Foundation. **WWF no mundo**. Disponível em < [http:// www. wwf. org. br/wwf_brasil/wwf_mundo/](http://www.wwf.org.br/wwf_brasil/wwf_mundo/) >. Acesso em: 13.09.2016.

APÊNDICES E ANEXOS

APÊNDICE 1: Categorias de análise de conteúdo.

Elementos do modelo teórico	Categorias	Subcategorias	Exemplos (BCB, 2012c)
Atributo do stakeholder: poder (MITCHELL; AGLE; WOOD, 1997)	Exercício de influência por meio do poder normativo (baseado em símbolos, tais como: prestígio, estima e aceitação).	MPN1: Valer-se de prestígio, estima e/ou aceitação perante a entidade reguladora, a comunidade nacional e/ou internacional, ou ainda, perante seus pares, com o objetivo de obter maior validade para a sua participação.	“A seguir, destacamos os principais pontos de preocupação do setor bancário sobre as normas submetidas à audiência pública e as respectivas sugestões para endereçamento de cada assunto.” (FEBRABAN, p. 1).
	Exercício de influência por meio do poder coercitivo (capacidade de usar a força ou ameaçar usá-la).	N / A	N / A
	Exercício de influência por meio do poder utilitário (capacidade de oferecer bens e serviços).	MPU1: Colocar à disposição da entidade reguladora capacidade técnica e operacional.	“(...) um ‘Trabalho de Asseguração’ significa um trabalho no qual o auditor independente expressa uma conclusão com a finalidade de aumentar o grau de confiança dos usuários previstos da informação, outros que não a parte responsável, acerca do resultado da avaliação ou mensuração de determinado objeto de acordo com os critérios aplicáveis” (IBRACON, p. 4).
		MPU2: Exibir capacidade técnica e operacional com o objetivo de obter maior validade para a sua participação.	“(...) várias instituições financeiras já possuem relatório de sustentabilidade, os quais, atualmente, se baseiam em diretrizes internacionais notoriamente reconhecidas, como, por exemplo, o Global Reporting Initiative (GRI), que atendem praticamente a todas as exigências desta resolução.” (FEBRABAN, p. 15)

(continua)

(continuação)

Elementos do modelo teórico	Categorias	Subcategorias	Exemplo (BCB, 2012c)
Atributo do stakeholder: legitimidade (MITCHELL; AGLE; WOOD, 1997)	Exercício de influência por meio da legitimidade pelo aspecto legal.	N / A	N / A
	Exercício de influência por meio da legitimidade pelo aspecto moral.	MLE1: Utilizar status e representatividade com o objetivo de obter maior validade para a sua participação.	“A CONTRAF-CUT também entende que o comportamento responsável por parte das instituições financeiras pressupõe diálogo e comunicação com as partes interessadas nas suas atividades, especialmente os trabalhadores e as entidades sindicais que os representam” (CONTRAF-CUT, p. 2).
		MLE2: Demonstrar conhecimento em relação ao tema em discussão com o objetivo de obter maior validade para a sua participação.	“O artigo 2º conceitua a responsabilidade socioambiental. Entende-se que a definição está incompleta diante do que se encontra nas referências pesquisadas” (DIEESE, p. 7).
	MLE3: Colocar-se como parte afetada pelas questões em discussão com o objetivo de reivindicar participação.	“Considerando que a Resolução somente será editada mais a frente e que há a necessidade da adoção de novos fluxos e processos, alterou-se o prazo para sua implementação, além de excetuar os bancos cooperativos para que possam compatibilizar seus prazos juntamente com seus respectivos sistemas / cooperativas.” (OCB, p. 5).	

(continua)

(continuação)

Elementos do modelo teórico	Categorias	Subcategorias	Exemplo (BCB, 2012c)
Atributo do stakeholder: urgência (MITCHELL; AGLE; WOOD, 1997)	Exercício de influência por meio da sensibilização de uma questão em relação ao prazo.	MUT1: Pedir dilatação do prazo para a implementação das decisões.	“Considerando que a Resolução somente será editada mais a frente e que há a necessidade da adoção de novos fluxos e processos, alterou-se o prazo para sua implementação, além de excetuar os bancos cooperativos para que possam compatibilizar seus prazos juntamente com seus respectivos sistemas / cooperativas.” (OCB, p. 5)
		MUT2: Buscar simplificações de aspectos das questões em discussão, de forma a acelerar a decisão.	“(...) o engajamento externo deve ocorrer no momento da elaboração da política, pois é nesta fase que uma visão <i>extra corporis</i> pode ser útil.” (OCB, p. 2).
		MUT3: Buscar aumentar a complexidade de aspectos das questões em discussão, de forma a postergar a decisão.	“Seria importante que a resolução sobre os relatórios de responsabilidade socioambiental estabelecesse padrões mínimos de qualidade. Uma das condições básicas é a divulgação de informações quantitativas sobre o nível de aplicação das políticas socioambientais nos produtos e serviços financeiros.” (UNIETHOS, p. 1).
	Exercício de influência por meio da sensibilização de uma questão em relação à sua importância	MUI1: Focar argumentos nas questões que julga importantes e desviar o foco da discussão de questões que não sejam de seu interesse.	“Sugerimos que o conceito ‘produtos e serviços’ presente na norma seja substituído por “operações de crédito com desembolso”, que são as operações que possuem um eventual risco socioambiental. A menção genérica a produtos e serviços criará onerosidade desproporcional e não razoável na operação da instituição, ao abranger serviços e produtos que não geram risco socioambiental” (FEBRABAN, p. 1).

(continua)

(continuação)

Elementos do modelo teórico	Categorias	Subcategorias	Exemplo (BCB, 2012c)
<p>Dimensões do poder do stakeholder</p> <p>(HARDY, 1996)</p>	<p>Exercício de influência por meio da posse de recursos</p>	<p>HPR1: Demonstrar possuir recursos que podem ser afetados positivamente ou negativamente pelas decisões que serão tomadas a partir das questões em discussão.</p>	<p>“(…) é de extrema importância que (…) seja excluído o termo ‘atividades’ e haja a delimitação a financiamentos de projetos. Destaca-se que, caso essa inserção não seja realizada, poderá gerar retração da oferta e o encarecimento do crédito (…) e, no limite, a sua não concessão, pois o risco de a instituição financeira ser considerada poluidora indireta será muito elevado.” (FEBRABAN, pp. 8-9)</p>
	<p>Exercício de influência por meio dos processos</p>	<p>HPP1: Buscar interferir na definição dos processos que estão sendo discutidos para fins de implementação da regulação que está em discussão.</p>	<p>“(…) dispensadas de implementar o PSA as sociedades corretoras de títulos e valores mobiliários, as sociedades corretoras de câmbio e as sociedades distribuidoras de títulos e valores mobiliários” (ABBI, p. 2).</p>
	<p>Exercício de influência por meio dos significados</p>	<p>HPS1: Valer-se de uma interpretação dos significados das questões em discussão que lhe seja favorável.</p>	<p>“A sustentabilidade se apresenta como atendimento das necessidades presentes sem o comprometimento da satisfação das necessidades das gerações futuras. Neste sentido, o compromisso das instituições financeiras com uma gestão que leve em conta a Responsabilidade Socioambiental não deve partir de uma premissa de elevação de custos, mas sim, da mitigação de riscos, os quais incidem nas operações financeiras independentemente de suas naturezas” (ABBC, p. 1)..</p>

(continua)

(continuação)

Elementos do modelo teórico	Categorias	Subcategorias	Exemplo (BCB, 2012c)
<p style="text-align: center;">Tipo de Agente de Mudança</p> <p>(MAHONEY; THELEN, 2010)</p>	Ações insurgentes	TAII: ações abertas e claras contra o <i>status quo</i> .	“(...) (a norma) deverá ficar adstrita às instituições financeiras <i>stricto sensu</i> , bem, assim, às respectivas operações financeiras ativas” (ABBC, p. 2).
	Ações simbióticas parasitárias	TAPI: Ações de negligência que podem minar as instituições no longo prazo.	“As instituições financeiras que possuem relatório de sustentabilidade anual ou relatório integrado, auditado e publicado no prazo e nos meios mencionados nesta Resolução, podem incorporar em referido relatório o conteúdo do Relatório Socioambiental, hipótese em que este não será exigido.” (OCB, p. 7)
	Ações subversivas	TAS1: Ações de dissimulação de intenções, evitando custos do embate com defensores do <i>status quo</i> .	“Sugerimos que o BACEN estabeleça um arcabouço, ou estrutura básica, para implementação da PRSA, contendo informações sobre como se espera que seja feita a implementação, os fluxos, a lógica do processo; a partir deste conjunto de orientações, cada instituição financeira irá adequar seus processos internos, em função de seu porte, complexidade, carteira de produtos e serviços, entre outros.” (GVces, p. 1)
	Ações oportunistas	TAO1: Ações ambíguas, temendo os custos do claro posicionamento e explorando oportunidades.	“(...) trabalhos de asseguarção limitada, em que o auditor emite uma conclusão na forma negativa, do tipo ‘ <i>com base em nossa revisão, não temos conhecimento de nenhum fato que nos leve a acreditar que os controles internos não são eficazes, em todos os seus aspectos relevantes, de acordo com os critérios XYZ</i> ’” (IBRACON, p. 4).

(continua)

(conclusão)

Elementos do modelo teórico	Categorias	Subcategorias	Exemplo (BCB, 2012c)
<p style="text-align: center;">Tipo de Mudança Institucional (MAHONEY; THELEN, 2010)</p>	<p style="text-align: center;">Ações de <i>Displacement</i></p>	<p>TMD1: Ações para substituição brusca de regras.</p>	<p>“(…) o comportamento responsável por parte das instituições financeiras pressupõe diálogo e comunicação com as partes interessadas nas suas atividades, especialmente os trabalhadores e as entidades sindicais que os representam” (CONTRAF-CUT, p. 2).</p>
		<p>TMD2: Ações para substituição gradual de regras.</p>	<p>“§ 3º Admite-se que seja instituída uma única PRSA por: I - conglomerado financeiro; e II - cooperativa central de crédito ou sua confederação, quando houver. (sic!); II – sistema cooperativo de crédito, inclusive a cooperativa central de crédito, ou a sua confederação e banco cooperativo, quando houver. (ABDE, p. 4).</p>
	<p style="text-align: center;">Ações de <i>Drift</i></p>	<p>TMRI: Ações de alteração do impacto de regras existentes.</p>	<p>Alterar o termo "política de responsabilidade socioambiental" para "política socioambiental", retirando a ênfase na responsabilidade da instituição financeira. (ABBI, p. 2)</p>
	<p style="text-align: center;">Ações de <i>Layering</i></p>	<p>TML1: Ações para inserção de novas regras junto às anteriores.</p>	<p>“Sugerimos que o BACEN estabeleça um arcabouço ou estrutura básica para implementação da PRSA, contendo informações sobre como se espera que seja feita a implementação, os fluxos, a lógica do processo (...)” (GVces, p. 1).</p>
		<p>TML2: Ações para revisão ou alteração de regras existentes.</p>	<p>“Sugerimos que o conceito ‘produtos e serviços’ (...) seja substituído por ‘operações de crédito com desembolso’, que são as operações que possuem um eventual risco socioambiental. A menção genérica (...) criará onerosidade desproporcional e não razoável na operação da instituição, ao abranger serviços e produtos que não geram risco socioambiental” (FEBRABAN, p. 1).</p>
		<p>TML3: Ações para convivência de antigas e novas regras.</p>	<p>“Várias têm sido as iniciativas do setor financeiro no sentido de entender, mensurar, gerenciar e relatar os riscos socioambientais (...), destacando-se os Princípios do Equador, UN PRI (...), Declaração do Capital Natural, Protocolo Verde, GRI (...) e IIRC (...)” (GVces, p. 1).</p>
	<p style="text-align: center;">Ações de <i>Conversion</i></p>	<p>TMC1: Ações para alteração da forma de se aplicar as regras existentes.</p>	<p>“Balanço social é (...) considerado, também, um instrumento de demonstração das atividades das entidades que têm por finalidade conferir maior transparência e visibilidade às informações (...) não apenas aos sócios e acionistas (...) mas também a um número maior de interessados (<i>stakeholders</i>), formado pelos empregados, fornecedores, investidores, parceiros, financiadores, consumidores e comunidade em geral” (IBRACON, p. 2).</p>
		<p>TMC2: Ações de exploração de ambiguidades entre lacunas deixadas nas regras e sua aplicação real.</p>	<p>“(…) trabalhos de asseguaração limitada, em que o auditor emite uma conclusão na forma negativa, do tipo ‘com base em nossa revisão, não temos conhecimento de nenhum fato que nos leve a acreditar que os controles internos não são eficazes, em todos os seus aspectos relevantes, de acordo com os critérios XYZ’” (IBRACON, p. 4).</p>

APÊNDICE 2: Lista de documentos consultados referentes à Audiência Pública 41/2012.

Entidade	Documento	Forma de acesso
BCB	EditalAudienciaPublica41.pdf	< http://www.bcb.gov.br/pt-br/#!/n/conpub >, opções “Consultas Públicas – Consultas encerradas – 041/2012 – Detalhar consulta”.
ABBC	ABBC 20121003110450346.pdf	
ABBI	ABBI Comentários ABBI EAP 41_12-Vs Consolidada.pdf	
ABDE	ABDE Carta 045-A.pdf; ABDE Audiência Pública 41 2012_Proposta.pdf	
CONTRAF-CUT	Contraf-Cut 20121003110416257.pdf	
DIEESE	DIEESE_Estudo_Edital BCB_RSA .pdf	
FEBRABAN	FEBRABAN BCBDEMAP-201221221.pdf	
GVces	FGV-GVces _ Contribuições_Consulta Pública BC_Final.doc	
IBRACON	Ibracon sec102 Ref. BCB Edital 41 politica e relatorio sustentabilidade .pdf; Ibracon CT 07 2012.pdf	
OCB	OCB Audiência Pública BC nº 41 - OCB_Ceco.pdf	
Uniethos	UNIETHOS. Propostas para audiências públicas.pdf	

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em BCB (2012c)

APÊNDICE 3: Análise de *stakeholders*.

<i>Stakeholder: DIEESE / CONTRAF-CUT</i>	<i>Mitchell et al. (1997)</i>			<i>Hardy (1996)</i>		
	Poder	Legitimidade	Urgência	Posse de recursos	Processos	Significados
Cobra observar diretrizes da OCDE, declaração tripartite OIT, princípios orientadores da ONU, leis nacionais, que são consideradas fontes legítimas de orientação.	MPU2	MLE2	MUI1		HPP1	HPS1
Cobra considerar "governança corporativa, direitos humanos, práticas trabalhistas, meio ambiente, práticas operacionais justas, direito do consumidor e desenvolvimento comunitário" - norma ISO26000.	MPU2	MLE2	MUI1		HPP1	HPS1
Analisa diversos instrumentos e iniciativas correlatas à normatização proposta pelo BCB para embasar suas proposições.	MPU1	MLE2	MUI1			HPS1
Não obrigar as reguladas a fazer assecuração da conformidade mediante auditoria independente, podendo optar por declarações de especialistas de notório saber e de partes interessadas.	MPN1	MLE1	MUT2	HPR1	HPP1	
Faltam conceitos de "atividade" e "decisão".	MPU2	MLE2	MUT3		HPP1	HPS1
Pede abertura de diálogo e comunicação com as partes interessadas, "especialmente trabalhadores e entidades sindicais".	MPN1	MLE1	MUI1	HPR1	HPP1	
A favor da participação das partes interessadas nas atividades, análise e elaboração do relatório. Estaria faltando na norma uma maior atenção às expectativas das partes interessadas.	MPU2	MLE3	MUI1	HPR1	HPP1	
Cobra que o relatório contenha "toda e qualquer" informação relevante para tomada de decisão pelas partes interessadas e sociedade em geral, indique os riscos e os impactos das atividades, e relate as ações e resultados da política de gestão de risco socioambiental.	MPU2	MLE3	MUI1		HPP1	HPS1
Cobra que o relatório contenha informações detalhadas a respeito de cada instituição componente de uma <i>holding</i> .	MPU2	MLE1	MUI1		HPP1	HPS1

(continua)

(continuação)

Stakeholder: DIEESE / CONTRAF-CUT	Mitchell <i>et al.</i> (1997)			Hardy (1996)		
Proposição	Poder	Legitimidade	Urgência	Posse de recursos	Processos	Significados
Cobra que se assegure o relatório acerca de riscos e impactos da atividade financeira em relação a direitos humanos, práticas trabalhistas, meio ambiente, direito do consumidor, práticas operacionais e de negócios e desenvolvimento da comunidade.	MPU2	MLE1	MUI1	HPR1	HPP1	HPS1
Sugere dispensar da obrigatoriedade do relatório as instituições com patrimônio de referência inferior a R\$100 milhões ou menos de 50 empregados.	MPU2	MLE1	MUT2		HPP1	
Sugere exigir relatório para uma parcela maior de instituições, e não apenas as de capital aberto ou que cujo porte exija a criação de comitê de auditoria.	MPU2	MLE1	MUI1		HPP1	
Cobra inclusão do impacto negativo real, já concretizado, e não somente o potencial.	MPU2	MLE1	MUI1	HPR1	HPP1	HPS1
Cobra ênfase no gerenciamento dos impactos negativos decorrentes das atividades financeiras e na promoção de ações para eliminar-mitigar-remediar.	MPU2	MLE1	MUI1	HPR1	HPP1	HPS1
Cobra considerar impactos causados por terceiros, com os quais as reguladas mantenham ligações.	MPU2	MLE1	MUI1	HPR1	HPP1	HPS1
Ênfase na mitigação de impactos e redução de riscos das práticas de gestão e dos serviços, produtos financeiros e outras atividades da regulada.	MPU2	MLE1	MUI1	HPR1	HPP1	HPS1
Cobra considerar as questões trabalhistas na análise de risco socioambiental.	MPU2	MLE3	MUI1	HPR1	HPP1	HPS1
Critica o conceito de risco socioambiental apresentado na minuta de resolução, pois não está focado no interesse da sociedade, mas nas potenciais perdas sofridas pelas próprias reguladas.	MPU2	MLE2	MUI1	HPR1	HPP1	HPS1

(continua)

(continuação)

Stakeholder: DIEESE / CONTRAF-CUT	Mitchell <i>et al.</i> (1997)			Hardy (1996)		
Proposição	Poder	Legitimidade	Urgência	Posse de recursos	Processos	Significados
Propõe ampliação do entendimento do conceito de responsabilidade socioambiental, incorporando "cumprimento de leis, respeito às normas internacionais, conceito de atividade e decisão, atenção às expectativas de partes interessadas e menção aos empregados e suas entidades representativas".	MPU2	MLE2	MUI1	HPR1	HPP1	HPS1
O assunto pode ensejar avanços nas relações, melhorias nas condições de trabalho e proporcionar atendimento adequado às necessidades dos clientes.	MPN1	MLE1		HPR1		HPS1

Stakeholder: FEBRABAN	Mitchell <i>et al.</i> (1997)			Hardy (1996)		
Proposição	Poder	Legitimidade	Urgência	Posse de recursos	Processos	Significados
Sugere mimetizar as diretrizes nacionais e internacionais já existentes; GRI atenderia praticamente a todas as exigências da resolução.	MPU2	MLE2	MUT2		HPP1	HPS1
Princípios de razoabilidade e proporcionalidade estão implícitos no texto; que sejam explicitados.	MPN1	MLE1	MUI1			HPS1
Substituir "produtos e serviços" - componentes da definição de "atividades" - por "operações de crédito com desembolso", que seriam as operações em que haveria realmente eventual risco socioambiental. O termo genérico envolveria operações "que não geram risco socioambiental" e organizações de diferentes portes e especialização.	MPU2	MLE2	MUI1	HPR1	HPP1	HPS1
Substituir "sistemas, rotinas e procedimentos" por "processos".	MPU2	MLE1	MUT2		HPP1	
Substituir "atividades financeiras" por "operações de financiamento de projetos". Haveria risco de retração da oferta de crédito e aumento do custo dos financiamentos. Bancos temem serem considerados poluidores indiretos.	MPU2	MLE2	MUI1	HPR1	HPP1	HPS1

(continua)

(continuação)

<i>Stakeholder: FEBRABAN</i>	<i>Mitchell et al. (1997)</i>			<i>Hardy (1996)</i>		
Proposição	Poder	Legitimidade	Urgência	Posse de recursos	Processos	Significados
Substituir "avaliação das operações" por "avaliação dos projetos financiados".	MPU2	MLE3	MUT2		HPP1	HPS1
Em relação às cooperativas, permitir a centralização, além de por meio de cooperativa central, também por meio de sistema cooperativo de crédito, bancos cooperativos, confederação.	MPN1	MLE1	MUT2		HPP1	
Dilatação de prazos.	MPN1	MLE3	MUT1	HPR1		
Substituir o termo "localização da atividade do cliente e da operação" por "local onde o projeto financiado será realizado, assim como a modalidade do crédito concedido".	MPN1	MLE1	MUT2			HPS1
Contra a participação de partes interessadas na execução da política, apenas na elaboração da política.	MPN1	MLE3	MUI1	HPR1	HPP1	HPS1
Contra a divulgação dos critérios para a composição de comitê. Os critérios já seriam conhecidos: pessoas sêniores com capacidade técnica para tomar decisões.	MPN1	MLE1	MUT2		HPP1	HPS1
Uso de informações de conhecimento notório, em vez de informações públicas, pois são essas que a regulada consegue capturar.	MPN1	MLE3	MUI1	HPR1		HPS1
Dispensar da obrigatoriedade do relatório as instituições que já fazem relatórios de sustentabilidade.	MPN1	MLE3	MUT2	HPR1	HPP1	
Excluir a obrigação de a regulada aferir a regularidade ambiental do cliente; seria obrigação de fiscalização do Estado. As reguladas receiam ser responsabilizadas pela reparação de danos ambientais causados pelos clientes.	MPN1	MLE3	MUI1	HPR1	HPP1	HPS1
Retirada da obrigatoriedade de fazer análise documental da operação e do cliente.	MPN1	MLE3	MUI1	HPR1	HPP1	
Não obrigar as reguladas a manter dados de perdas socioambientais por 5 anos. Seria custoso para organizações pequenas.	MPN1	MLE3	MUT2	HPR1	HPP1	

(continua)

(continuação)

Stakeholder: FEBRABAN	Mitchell <i>et al.</i> (1997)			Hardy (1996)		
Proposição	Poder	Legitimidade	Urgência	Posse de recursos	Processos	Significados
Suprimir "riscos e oportunidades". Esse assunto deveria ser estruturado por meio de políticas públicas específicas; o termo genérico pode dar a entender que operações permitidas legalmente devam ser preteridas em favor de operações que apresentem oportunidade socioambiental, independentemente das taxas de retorno.	MPN1	MLE2	MUI1	HPR1	HPP1	HPS1
Focar nas operações que efetivamente apresentem risco socioambiental. A simples concessão do crédito não é suficiente para estabelecer nexos causal entre um dano ambiental decorrente da atividade do cliente e a regulada, aumentando sua exposição ao risco, criando um cenário de insegurança jurídica e aumentando o custo do crédito. Bancos temem ser responsáveis por atestar a regularidade ambiental dos clientes. Alegam que o texto deveria ser mais preciso para delimitar mais claramente quais são as obrigações da regulada.	MPU2	MLE2	MUI1	HPR1	HPP1	HPS1
Incluir obrigatoriedade de exigir dos clientes garantias reais na avaliação de suas operações. Seriam estas que, se não avaliadas adequadamente, podem não mitigar adequadamente o risco de crédito, além de criar responsabilidade socioambiental. Por exemplo, um banco poderia ser compelido a descontaminar um imóvel recebido em garantia.	MPN1	MLE3	MUI1	HPR1	HPP1	
Substituir o termo "atividades econômicas de maior impacto ambiental" por "setores econômicos de maior risco ambiental".	MPN1	MLE2	MUI1	HPR1	HPP1	HPS1
Ênfase na análise do risco de reputação quando fizer avaliação prévia dos eventuais riscos socioambientais de novas modalidades de operações de crédito com desembolso.	MPN1	MLE3	MUI1	HPR1	HPP1	HPS1
Substituir o termo "monitorar" (o risco socioambiental) por "controlar".	MPN1	MLE1	MUI1		HPP1	HPS1

(continua)

(continuação)

<i>Stakeholder: ABBC</i>	<i>Mitchell et al. (1997)</i>			<i>Hardy (1996)</i>		
Proposição	Poder	Legitimidade	Urgência	Posse de recursos	Processos	Significados
Diz que a lei das S.A. (6404/76) já cobra a divulgação das informações RSA no relatório de administração das empresas.	MPN1	MLE2	MUT2			HPS1
Aponta como desafio a assimetria do SFN: instituições grandes e pequenas, com finalidades diferentes, sujeitas à mesma norma.	MPN1	MLE3	MUI1	HPR1		HPS1
Cobra mais clareza sobre a abrangência da norma. Sugere que fique adstrita às instituições financeiras <i>stricto sensu</i> , e às operações financeiras ativas.	MPN1	MLE1	MUT2	HPR1	HPP1	HPS1
Defende que uma gestão que leve em conta a responsabilidade socioambiental não deve partir da premissa de elevação de custos, mas sim da mitigação de riscos, os quais incidem nas operações financeiras independente de suas naturezas.	MPN1	MLE2	MUI1	HPR1	HPP1	HPS1
Teme que haja redução nos níveis de concessão de empréstimos e financiamentos.	MPN1	MLE3	MUI1	HPR1		
Destaca atitudes e atividades que as organizações necessitam desenvolver: (1) preocupação com atitudes éticas e moralmente corretas, voltado aos <i>stakeholders</i> ; (2) valores e comportamentos morais que respeitem os padrões universais de direitos humanos e cidadania; (3) meio ambiente/sustentabilidade; (4) maior envolvimento nas comunidades - parcerias com o governo.	MPU2	MLE2	MUI1			HPS1
Define sustentabilidade como o atendimento das necessidades presentes, sem comprometer satisfação das necessidades futuras.	MPU2	MLE2				HPS1
Existe perspectiva de lucro às empresas que adotam uma postura ética e responsável; por isso o setor bancário vem investindo muito na conquista da confiança do consumidor; as instituições financeiras são fundamentais para o desenvolvimento sustentável do país.	MPU2	MLE3		HPR1		HPS1

(continua)

(continuação)

<i>Stakeholder: ABBC</i>	<i>Mitchell et al. (1997)</i>			<i>Hardy (1996)</i>		
Proposição	Poder	Legitimidade	Urgência	Posse de recursos	Processos	Significados
A norma está dentro da filosofia de transparência (<i>full disclosure</i>) e da responsabilidade de prestação de contas (<i>accountability</i>). Será um grande marco social, agregará mais valor às empresas cuja gestão encontra-se em consonância com os melhores princípios da governança corporativa.	MPU2	MLE2				HPS1
A regulação proposta refletirá em melhores práticas de ouvidoria, gestão de risco de crédito, gestão de risco de liquidez, e governança.	MPU2	MLE2				HPS1

<i>Stakeholder: ABBI</i>	<i>Mitchell et al. (1997)</i>			<i>Hardy (1996)</i>		
Proposição	Poder	Legitimidade	Urgência	Posse de recursos	Processos	Significados
Não obrigar as reguladas a assegurar conformidade mediante auditoria independente, podendo optar por ela mesma fazer a asseguaração.	MPN1	MLE1	MUT2	HPR1	HPP1	
Dilatação de prazos.	MPN1	MLE3	MUT1	HPR1		
Uso de informações de conhecimento notório, em vez de informações públicas, pois são essas que a regulada consegue capturar.	MPN1	MLE3	MUI1	HPR1		HPS1
Alterar "política de responsabilidade socioambiental" por "política socioambiental", retirando a ênfase na responsabilidade da instituição financeira.	MPN1	MLE3	MUI1	HPR1	HPP1	HPS1
Dispensar da obrigatoriedade da política e do relatório: sociedades corretoras de títulos e valores mobiliários; sociedades corretoras de câmbio; sociedades DTVM (distribuidoras de títulos e valores mobiliários).	MPN1	MLE1	MUT2	HPR1	HPP1	

(continua)

(continuação)

Stakeholder: ABBI	Mitchell <i>et al.</i> (1997)			Hardy (1996)		
Proposição	Poder	Legitimidade	Urgência	Posse de recursos	Processos	Significados
Dispensar da obrigatoriedade do relatório as instituições que já fazem relatórios de sustentabilidade.	MPN1	MLE3	MUT2	HPR1	HPP1	
Não obrigar as reguladas a manter dados de perdas socioambientais por 5 anos. Seria custoso para organizações pequenas.	MPN1	MLE3	MUT2	HPR1	HPP1	
Desobrigar realização de análise de riscos e oportunidades em relação a mudanças climáticas e biodiversidade.	MPN1	MLE3	MUT2	HPR1	HPP1	
Interpretação de definição de risco socioambiental favorável às reguladas, levando em consideração as perdas que a regulada pode sofrer, e não as que possa causar.	MPN1	MLE1	MUI1	HPR1	HPP1	HPS1
Atrelar o tamanho da estrutura de governança à dimensão do possível impacto socioambiental causado pelas atividades da regulada.	MPN1	MLE1	MUI1	HPR1	HPP1	HPS1
Incluir obrigatoriedade de exigir dos clientes garantias reais na avaliação de suas operações. Seriam estas que, se não avaliadas adequadamente, podem não mitigar adequadamente o risco de crédito, além de criar responsabilidade socioambiental. Por exemplo, um banco poderia ser compelido a descontaminar um imóvel recebido em garantia.	MPN1	MLE3	MUI1	HPR1	HPP1	

(continua)

(continuação)

<i>Stakeholder:</i> ABDE	Mitchell <i>et al.</i> (1997)			Hardy (1996)		
Proposição	Poder	Legitimidade	Urgência	Posse de recursos	Processos	Significados
Em relação às cooperativas, permitir a centralização, além de por meio de cooperativa central, também por meio de sistema cooperativo de crédito, bancos cooperativos, confederação.	MPN1	MLE1	MUT2		HPP1	
Dilatação de prazos	MPN1	MLE3	MUT1	HPR1		
Sugere que o BCB realize seminários e eventos para que as reguladas possam ter subsídios para criar suas políticas e relatórios.	MPN1	MLE1		HPR1	HPP1	
Pede abertura de diálogo permanente entre o BC e as reguladas sobre responsabilidade socioambiental e sugere a inclusão dessa abertura no próprio texto da resolução.	MPN1	MLE1		HPR1	HPP1	
Contra a participação de partes interessadas na elaboração e execução da política, apenas no acompanhamento da execução.	MPN1	MLE3	MUI1	HPR1	HPP1	
Contra a divulgação dos critérios para a composição de comitê. Os critérios já seriam conhecidos: pessoas sêniores com capacidade técnica para tomar decisões.	MPN1	MLE1	MUT2		HPP1	HPS1
Uso de informações de conhecimento notório, em vez de informações públicas, pois são essas que a regulada consegue capturar.	MPN1	MLE3	MUI1	HPR1		HPS1
Realização de análise somente de oportunidades e não de riscos, "observando a política pública vigente no que couber".	MPN1	MLE3	MUI1	HPR1	HPP1	HPS1
Incluir obrigatoriedade de exigir dos clientes garantias reais na avaliação de suas operações. Seriam estas que, se não avaliadas adequadamente, podem não mitigar adequadamente o risco de crédito, além de criar responsabilidade socioambiental. Por exemplo, um banco poderia ser compelido a descontaminar um imóvel recebido em garantia.	MPN1	MLE3	MUI1	HPR1	HPP1	

(continua)

(continuação)

<i>Stakeholder: GVces</i>	<i>Mitchell et al. (1997)</i>			<i>Hardy (1996)</i>		
Proposição	Poder	Legitimidade	Urgência	Posse de recursos	Processos	Significados
Cobra que o BC elabore um protocolo de verificação e asseguarção de conformidade para que os auditores possam seguir.	MPN1	MLE1	MUT3		HPP1	
Dilatação de prazos.	MPN1	MLE3	MUT1	HPR1		
Sugere que o BC estabeleça uma estrutura básica, contendo informações sobre como que se espera que seja feita a implementação, os fluxos, a lógica do processo.	MPN1	MLE1	MUT3		HPP1	
Sugere que o relatório RSA seja publicado de forma simultânea com as demonstrações financeiras.	MPN1	MLE1	MUT2		HPP1	
Dispensar elaboração do relatório para reguladas que não sejam companhias abertas ou aquelas que são obrigadas a constituir comitê de auditoria.	MPN1	MLE1	MUT2		HPP1	
Cobra maior definição sobre o que se quer dizer com "perdas em função de questões socioambientais".	MPN1	MLE1	MUT3			HPS1
Sugere alinhamento à tendência global sobre responsabilidade socioambiental, citando Princípios do Equador, "UNPRI" (<i>Principles for Responsible Investments</i>), Declaração do Capital Natural, Protocolo Verde, GRI (<i>Global Reporting Initiative</i>), IIRC (<i>International Integrated Reporting Council</i>).	MPU2	MLE2	MUT2		HPP1	HPS1

(continua)

(continuação)

<i>Stakeholder</i> : UNIETHOS	Mitchell <i>et al.</i> (1997)			Hardy (1996)		
Proposição	Poder	Legitimidade	Urgência	Posse de recursos	Processos	Significados
Pede abertura de diálogo permanente entre o BCB e as reguladas sobre responsabilidade socioambiental, e sugere a ampliação da capacidade de orientar e fornecer informações, criando e mantendo um espaço permanente para a discussão estratégica de longo prazo.	MPN1	MLE1			HPP1	
Cobra fortalecimento da capacidade do BCB em monitorar a aplicação das políticas e a qualidade dos relatórios.	MPN1	MLE1			HPP1	
Cobra criação de padrões mínimos de qualidade e de indicadores de mensuração de riscos e impactos das operações financeiras das reguladas, na cadeia de valor, na sociedade e no meio ambiente.	MPN1	MLE1	MUT3		HPP1	
Alerta sobre o risco de isolamento do tema de responsabilidade socioambiental do conjunto dos negócios e gestão das instituições. As políticas de responsabilidade socioambiental devem sempre estar integradas com as demais políticas de governança, avaliação e gerenciamento do risco, relacionamento com clientes, transparência etc.	MPU2	MLE2				HPS1
Cobra criação de incentivos para que os clientes das reguladas adotem estratégias, práticas e produtos que contribuam para ampliar o desempenho socioambiental das empresas e a sustentabilidade dos negócios.	MPN1	MLE1	MUT3		HPP1	

(continua)

(continuação)

Stakeholder: OCB	Mitchell et al. (1997)			Hardy (1996)		
Proposição	Poder	Legitimidade	Urgência	Posse de recursos	Processos	Significados
Sugere alinhamento à tendência global sobre responsabilidade socioambiental, citando Princípios do Equador, "UNPRI" (Principles for Responsible Investments), Declaração do Capital Natural, Protocolo Verde, GRI (Global Reporting Initiative), IIRC (International Integrated Reporting Council).	MPU2	MLE2	MUT2		HPP1	HPS1
Princípios de razoabilidade e proporcionalidade estão implícitos no texto; que sejam explicitados.	MPN1	MLE1	MUT1			HPS1
Sugere exclusão de exemplos de critérios para avaliação das operações por cliente, para que a norma "se torne mais principiológica".	MPN1	MLE1	MUT2			HPS1
Aponta a necessidade de se qualificar "serviços e produtos".	MPN1	MLE1	MUI1		HPP1	HPS1
Defende que a política socioambiental deve ser compatível não só com o porte, a natureza do negócio, a complexidade de serviços e produtos oferecidos, bem como com as atividades, processos e sistemas adotados; mas também com a qualificação e as atividades de seus clientes e associados.	MPU2	MLE2	MUI1	HPR1	HPP1	
Em relação às cooperativas, permitir a centralização, por meio de cooperativa central e também por meio de sistema cooperativo de crédito, bancos cooperativos, confederação.	MPN1	MLE1	MUT2		HPP1	
Relacionamento com clientes, usuários e associados - inclusão do termo 'associado', mais compatível com as cooperativas.	MPN1	MLE3				HPS1
Dilatação de prazos.	MPN1	MLE3	MUT1	HPR1		
Evita citar cada tipo societário - trocar "acionistas e cotistas" por "sócios".	MPN1	MLE1	MUT2			HPS1
Contra a participação de partes interessadas na execução da política, apenas na elaboração da política.	MPN1	MLE3	MUT1	HPR1	HPP1	HPS1

(continua)

(continuação)

Stakeholder: OCB	Mitchell <i>et al.</i> (1997)			Hardy (1996)		
Proposição	Poder	Legitimidade	Urgência	Posse de recursos	Processos	Significados
Sugere que o relatório RSA possa incorporar o conteúdo do relatório socioambiental ou relatório de sustentabilidade das reguladas que já os fazem.	MPN1	MLE3	MUT2	HPR1	HPP1	
Contra a divulgação dos critérios para a composição de comitê. Os critérios já seriam conhecidos: pessoas sêniores com capacidade técnica para tomar decisões.	MPN1	MLE1	MUT2		HPP1	HPS1
Uso de informações de conhecimento notório, em vez de informações públicas, pois são essas que a regulada consegue capturar.	MPN1	MLE3	MUI1	HPR1		HPS1
Tenta desviar o foco da responsabilidade da regulada para falar da incorporação de valores sociais e ambientais em suas práticas.	MPN1	MLE1	MUI1	HPR1	HPP1	HPS1
Alterar "política de responsabilidade socioambiental" para "política socioambiental", retirando a ênfase na responsabilidade da instituição financeira.	MPN1	MLE3	MUI1	HPR1	HPP1	HPS1
Suprimir "riscos e oportunidades". Esse assunto deveria ser estruturado por meio de políticas públicas específicas; o termo genérico pode dar a entender que operações permitidas legalmente devam ser preteridas em favor de operações que apresentem oportunidade socioambiental, independentemente das taxas de retorno.	MPN1	MLE2	MUI1	HPR1	HPP1	HPS1
Trocar "impactos socioambientais" por "eventuais riscos socioambientais". Uma aplicação eficiente dos princípios considera o risco eventual, e não o risco já concretizado.	MPU2	MLE3	MUI1	HPR1	HPP1	HPS1
Melhor esclarecer sobre a autonomia das instituições financeiras para definir a sua política (...) com vistas à mitigação da sua exposição ao risco, com adequada governança dentro de sua política de responsabilidade socioambiental.	MPU2	MLE3	MUI1	HPR1		HPS1

(continua)

(conclusão)

Stakeholder: IBRACON	Mitchell <i>et al.</i> (1997)			Hardy (1996)		
Proposição	Poder	Legitimidade	Urgência	Posse de recursos	Processos	Significados
Cita OCDE, IBASE, SA8000 (primeira certificação internacional de responsabilidade social), indicadores ETHOS, AA1000 (Reino Unido); Global Compact (Davos, Suíça); GRI (Global Reporting Initiative); ISO14000 (2006), como referências a serem seguidas.	MPU2	MLE2			HPP1	HPS1
Esclarece que, em termos de RSC, a asseguaração feita por auditor independente é de natureza limitada. Assim, o auditor se limita a dizer que não encontrou motivos para afirmar que determinada organização não atendeu a determinados critérios.	MPU2	MLE2				HPS1
Explica e exemplifica como deve ser um relatório de asseguaração por auditor independente.	MPU1	MLE2			HPP1	HPS1
Traz conceito de balanço social, que traz maior transparência e visibilidade às informações para partes interessadas.	MPU1	MLE2				HPS1
Cita críticas da ONU, da década de 80, sobre o modelo predatório de desenvolvimento econômico e a defesa do desenvolvimento sustentável, a Rio92, Johanesburgo 2002, Rio +20.	MPU2	MLE2				HPS1

Fonte: Elaborado pelo autor.

APÊNDICE 4: Análise de agentes de mudança.

Agente de mudança: DIEESE / CONTRAF-CUT	Tipo de agente de mudança	Tipo de mudança institucional
Proposição	Mahoney e Thelen (2010)	Mahoney e Thelen (2010)
Cobra observar diretrizes da OCDE, declaração tripartite OIT, princípios orientadores da ONU, leis nacionais, que são consideradas fontes legítimas de orientação.	TAS1	TML2
Cobra considerar "governança corporativa, direitos humanos, práticas trabalhistas, meio ambiente, práticas operacionais justas, direito do consumidor e desenvolvimento comunitário", conforme norma ISO26000.	TAS1	TML2
Analisa diversos instrumentos e iniciativas correlatas à normatização proposta pelo BCB para embasar suas proposições.	TAS1	TML2
Não obrigar as reguladas fazer assecuração da conformidade mediante auditoria independente, podendo optar por declarações de especialistas de notório saber e de partes interessadas.	TAP1	TMR1
Faltam conceitos de "atividade" e "decisão".	TAO1	TMC2
Pede abertura de diálogo e comunicação com as partes interessadas, "especialmente trabalhadores e entidades sindicais".	TAI1	TMD1
A favor da participação das partes interessadas nas atividades, análise e elaboração do relatório. Estaria faltando na norma uma maior atenção às expectativas das partes interessadas	TAI1	TMD1
Cobra que o relatório contenha "toda e qualquer" informação relevante para tomada de decisão pelas partes interessadas e sociedade em geral, e indique os riscos e os impactos das atividades, e relate as ações e resultados da política de gestão de risco socioambiental.	TAI1	TMD1
Cobra que o relatório contenha informações detalhadas a respeito de cada instituição componente de uma <i>holding</i> .	TAI1	TMD1
Cobra que se assegure o relatório acerca de riscos e impactos da atividade financeira em relação a direitos humanos, práticas trabalhistas, meio ambiente, direito do consumidor, práticas operacionais e de negócios e desenvolvimento da comunidade.	TAI1	TMD1
Sugere dispensar da obrigatoriedade do relatório as instituições com patrimônio de referência inferior a R\$100 milhões ou menos de 50 empregados.	TAP1	TMR1
Sugere exigir relatório para uma parcela maior de instituições, e não apenas as de capital aberto ou que cujo porte exija a criação de comitê de auditoria.	TAI1	TMD1
Cobra inclusão do impacto negativo real, já concretizado, e não somente o potencial.	TAI1	TMD1

(continua)

(continuação)

Agente de mudança: DIEESE / CONTRAF-CUT	Tipo de agente de mudança	Tipo de mudança institucional
Proposição	Mahoney e Thelen (2010)	Mahoney e Thelen (2010)
Cobra ênfase no gerenciamento dos impactos negativos decorrentes das atividades financeiras e na promoção de ações para eliminar-mitigar-remediar.	TAI1	TMD1
Cobra considerar impactos causados por terceiros, com os quais as reguladas mantenham ligações.	TAI1	TMD1
Ênfase na mitigação de impactos e redução de riscos das praticas de gestão e dos serviços, produtos financeiros e outras atividades da regulada.	TAI1	TMD1
Cobra considerar as questões trabalhistas na análise de risco socioambiental.	TAI1	TMD1
Critica o conceito de risco socioambiental apresentado na minuta de resolução, pois não está focado no interesse da sociedade, mas nas potenciais perdas sofridas pelas próprias reguladas.	TAI1	TMD1
Propõe ampliação do entendimento do conceito de responsabilidade socioambiental, incorporando "cumprimento de leis, respeito às normas internacionais, conceito de atividade e decisão, atenção às expectativas de partes interessadas e menção aos empregados e suas entidades representativas".	TAI1	TMD1
O assunto pode ensejar avanços nas relações, melhorias nas condições de trabalho e proporcionar atendimento adequado às necessidades dos clientes.	TAS1	TML1

Agente de mudança: FEBRABAN	Tipo de agente de mudança	Tipo de mudança institucional
Proposição	Mahoney e Thelen (2010)	Mahoney e Thelen (2010)
Sugere mimetizar as diretrizes nacionais e internacionais já existentes; GRI atenderia praticamente a todas as exigências da resolução.	TAS1	TML2
Princípios de razoabilidade e proporcionalidade estão implícitos no texto; que sejam explicitados.	TAS1	TML2

(continua)

(continuação)

Agente de mudança: FEBRABAN	Tipo de agente de mudança	Tipo de mudança institucional
Proposição	Mahoney e Thelen (2010)	Mahoney e Thelen (2010)
Substituir "produtos e serviços" - componentes da definição de "atividades" - por "operações de crédito com desembolso", que seriam as operações em que haveria realmente eventual risco socioambiental. O termo genérico envolveria operações "que não geram risco socioambiental" e reguladas de diferentes portes e especialização.	TAS1	TML2
Substituir "sistemas, rotinas e procedimentos" por "processos"	TAS1	TML2
Substituir "atividades financeiras" por "operações de financiamento de projetos". Haveria risco de retração da oferta de crédito e aumento do custo dos financiamentos. Bancos temem serem considerados poluidores indiretos.	TAS1	TML2
Substituir "avaliação das operações" por "avaliação dos projetos financiados".	TAS1	TML2
Em relação às cooperativas, permitir a centralização, por meio de cooperativa central e também por meio de sistema cooperativo de crédito, bancos cooperativos, confederação.	TAP1	TMR1
Dilatação de prazos.	TAI1	TMD2
Substituir o termo "localização da atividade do cliente e da operação" por "local onde o projeto financiado será realizado, assim como a modalidade do crédito concedido".	TAS1	TML2
Contra a participação de partes interessadas na execução da política, apenas na elaboração da política.	TAI1	TMD1
Contra a divulgação dos critérios para a composição de comitê. Os critérios já seriam conhecidos: pessoas sêniores com capacidade técnica para tomar decisões.	TAP1	TMR1
Uso de informações de conhecimento notório, em vez de informações públicas, pois são essas que a regulada consegue capturar.	TAP1	TMR1
Dispensar da obrigatoriedade do relatório as instituições que já fazem relatórios de sustentabilidade.	TAP1	TMR1
Excluir a obrigação de a regulada aferir a regularidade ambiental do cliente; seria obrigação de fiscalização do Estado. As reguladas receiam ser responsabilizadas pela reparação de danos ambientais causados pelos clientes.	TAI1	TMD1
Retirada da obrigatoriedade de fazer análise documental da operação e do cliente.	TAI1	TMD1

(continua)

(continuação)

Agente de mudança: FEBRABAN	Tipo de agente de mudança	Tipo de mudança institucional
Proposição	Mahoney e Thelen (2010)	Mahoney e Thelen (2010)
Não obrigar as reguladas a manter dados de perdas socioambientais por 5 anos. Seria custoso para organizações pequenas.	TAI1	TMD1
Suprimir "riscos e oportunidades". Esse assunto deveria ser estruturado por meio de políticas públicas específicas; o termo genérico pode dar a entender que operações permitidas legalmente devam ser preteridas em favor de operações que apresentem oportunidade socioambiental, independentemente das taxas de retorno.	TAI1	TMD1
Focar nas operações que efetivamente apresentem risco socioambiental. A simples concessão de crédito não seria suficiente para estabelecer nexo causal entre um dano ambiental decorrente da atividade do cliente e a regulada, aumentando sua exposição ao risco, criando um cenário de insegurança jurídica e aumentando o custo do crédito. Bancos temem ser responsáveis por atestar a regularidade ambiental dos clientes. Alegam que o texto deveria ser mais preciso para delimitar mais claramente quais são as obrigações da regulada.	TAP1	TMR1
Incluir obrigatoriedade de exigir dos clientes garantias reais na avaliação de suas operações. Seriam estas que, se não avaliadas adequadamente, podem não mitigar adequadamente o risco de crédito, além de criar responsabilidade socioambiental. Por exemplo, um banco poderia ser compelido a descontaminar um imóvel recebido em garantia.	TAI1	TMD1
Substituir o termo "atividades econômicas de maior impacto ambiental" por "setores econômicos de maior risco ambiental".	TAS1	TML2
Ênfase na análise do risco de reputação quando fizer avaliação prévia dos eventuais riscos socioambientais de novas modalidades de operações de crédito com desembolso.	TAO1	TMC2
Substituir o termo "monitorar" (o risco socioambiental) por "controlar".	TAS1	TML2

(continua)

(continuação)

Agente de mudança: ABBC	Tipo de agente de mudança	Tipo de mudança institucional
Proposição	Mahoney e Thelen (2010)	Mahoney e Thelen (2010)
Diz que a lei das S.A. (6404/76) já cobra a divulgação das informações RSA no relatório de administração das empresas.	TAP1	TMR1
Aponta como desafio a assimetria do SFN: instituições grandes e pequenas, com finalidades diferentes, sujeitas à mesma norma.	TAS1	TML2
Cobra mais clareza sobre a abrangência da norma. Sugere que fique adstrita às instituições financeiras <i>stricto sensu</i> , e às operações financeiras ativas.	TAI1	TMD1
Defende que uma gestão que leve em conta a responsabilidade socioambiental não deve partir da premissa de elevação de custos, mas sim da mitigação de riscos, os quais incidem nas operações financeiras independente de suas naturezas.	TAI1	TMD1
Teme que haja redução nos níveis de concessão de empréstimos e financiamentos.	TAP1	TMR1
Destaca atitudes e atividades que as organizações necessitam desenvolver: (1) preocupação com atitudes éticas e moralmente corretas, voltado aos <i>stakeholders</i> ; (2) valores e comportamentos morais que respeitem os padrões universais de direitos humanos e cidadania; (3) meio ambiente e sustentabilidade; (4) maior envolvimento nas comunidades - parcerias com o governo.	TAI1	TMD1
Define sustentabilidade como o atendimento das necessidades presentes, sem comprometer satisfação das necessidades futuras.	TAI1	TMD1
Existe perspectiva de lucro às empresas que adotam uma postura ética e responsável; por isso o setor bancário vem investindo muito na conquista da confiança do consumidor; as instituições financeiras são fundamentais para o desenvolvimento sustentável do país.	TAO1	TMC2
A norma está dentro da filosofia de transparência (<i>full disclosure</i>) e da responsabilidade de prestação de contas (<i>accountability</i>). Será um grande marco social, agregará mais valor às empresas cuja gestão encontra-se em consonância com os melhores princípios da governança corporativa.	TAO1	TMC2
A regulação proposta refletirá em melhores práticas de ouvidoria, gestão de risco de crédito, gestão de risco de liquidez, e governança.	TAO1	TMC2

(continua)

(continuação)

Agente de mudança: ABBI	Tipo de agente de mudança	Tipo de mudança institucional
Proposição	Mahoney e Thelen (2010)	Mahoney e Thelen (2010)
Não obrigar as reguladas a assegurar conformidade mediante auditoria independente, podendo optar por ela mesma fazer a asseguaração.	TAP1	TMR1
Dilatação de prazos.	TAI1	TMD2
Uso de informações de conhecimento notório, em vez de informações públicas, pois são essas que a regulada consegue capturar.	TAP1	TMR1
Alterar "política de responsabilidade socioambiental" por "política socioambiental", retirando a ênfase na responsabilidade da instituição financeira.	TAP1	TMR1
Dispensar da obrigatoriedade da política e do relatório: sociedades corretoras de títulos e valores mobiliários; sociedades corretoras de câmbio; sociedades DTVM (distribuidoras de títulos e valores mobiliários).	TAP1	TMR1
Dispensar da obrigatoriedade do relatório as instituições que já fazem relatórios de sustentabilidade.	TAP1	TMR1
Não obrigar as reguladas a manter dados de perdas socioambientais por 5 anos. Seria custoso para organizações pequenas.	TAI1	TMD1
Desobrigar realização de análise de riscos e oportunidades em relação a mudanças climáticas e biodiversidade.	TAI1	TMD2
Interpretação de definição de risco socioambiental favorável às reguladas, levando em consideração as perdas que a regulada pode sofrer, e não as que possa causar.	TAS1	TML2
Atrelar o tamanho da estrutura de governança à dimensão do possível impacto socioambiental causado pelas atividades da regulada.	TAS1	TML1
Incluir obrigatoriedade de exigir dos clientes garantias reais na avaliação de suas operações. Seriam estas que, se não avaliadas adequadamente, podem não mitigar adequadamente o risco de crédito, além de criar responsabilidade socioambiental. Por exemplo, um banco poderia ser compelido a descontaminar um imóvel recebido em garantia.	TAI1	TMD1

Agente de mudança: ABDE	Tipo de agente de mudança	Tipo de mudança institucional
Proposição	Mahoney e Thelen (2010)	Mahoney e Thelen (2010)
Em relação às cooperativas, permitir a centralização, por meio de cooperativa central e também por meio de sistema cooperativo de crédito, bancos cooperativos ou confederação.	TAI1	TMD2

(continua)

(continuação)

Agente de mudança: ABDE	Tipo de agente de mudança	Tipo de mudança institucional
Proposição	Mahoney e Thelen (2010)	Mahoney e Thelen (2010)
Dilatação de prazos.	TAI1	TMD2
Sugere que o BC realize seminários e eventos para que as reguladas possam ter subsídios para criar suas políticas e relatórios.	TAI1	TMD1
Pede abertura de diálogo permanente entre o BCB e as reguladas sobre responsabilidade socioambiental e sugere a inclusão dessa abertura no próprio texto da resolução.	TAI1	TMD1
Contra a participação de partes interessadas na elaboração e execução da política, apenas no acompanhamento da execução.	TAI1	TMD1
Contra a divulgação dos critérios para a composição de comitê. Os critérios já seriam conhecidos: pessoas sêniores com capacidade técnica para tomar decisões.	TAP1	TMR1
Uso de informações de conhecimento notório, em vez de informações públicas, pois são essas que a regulada consegue capturar.	TAP1	TMR1
Realização de análise somente de oportunidades e não de riscos, "observando a política pública vigente no que couber".	TAO1	TMC2
Incluir obrigatoriedade de exigir dos clientes garantias reais na avaliação de suas operações. Seriam estas que, se não avaliadas adequadamente, podem não mitigar adequadamente o risco de crédito, além de criar responsabilidade socioambiental. Por exemplo, um banco poderia ser compelido a descontaminar um imóvel recebido em garantia.	TAI1	TMD1

Agente de mudança: GVces	Tipo de agente de mudança	Tipo de mudança institucional
Proposição	Mahoney e Thelen (2010)	Mahoney e Thelen (2010)
Cobra que o BC elabore um protocolo de verificação / assecuração de conformidade para que os auditores possam seguir.	TAS1	TML1
Dilatação de prazos.	TAI1	TMD2
Sugere que o BC estabeleça uma estrutura básica, contendo informações sobre como se espera que seja feita a implementação, os fluxos, a lógica do processo.	TAS1	TML1
Sugere que o relatório RSA seja publicado junto com as demonstrações financeiras	TAP1	TMR1
Dispensar elaboração do relatório para reguladas que não sejam companhias abertas ou aquelas que são obrigadas a constituir comitê de auditoria	TAP1	TMR1

(continua)

(continuação)

Agente de mudança: GVces	Tipo de agente de mudança	Tipo de mudança institucional
Proposição	Mahoney e Thelen (2010)	Mahoney e Thelen (2010)
Cobra maior definição sobre o que se quer dizer com "perdas em função de questões socioambientais".	TAO1	TMC2
Sugere alinhamento à tendência global sobre responsabilidade socioambiental, citando Princípios do Equador, "UNPRI" (Principles for Responsible Investments), Declaração do Capital Natural, Protocolo Verde, GRI (Global Reporting Initiative), IIRC (International Integrated Reporting Council).	TAS1	TML2

Agente de mudança: UNIETHOS	Tipo de agente de mudança	Tipo de mudança institucional
Proposição	Mahoney e Thelen (2010)	Mahoney e Thelen (2010)
Pede abertura de diálogo permanente entre o BCB e as reguladas sobre responsabilidade socioambiental, e sugere a ampliação da capacidade de orientar e fornecer informações, criando e mantendo um espaço permanente para a discussão estratégica de longo prazo.	TAI1	TMD1
Cobra fortalecimento da capacidade do BCB em monitorar a aplicação das políticas e a qualidade dos relatórios.	TAO1	TMC2
Cobra criação de padrões mínimos de qualidade e de indicadores de mensuração de riscos e impactos das operações financeiras das reguladas, na cadeia de valor, na sociedade e no meio ambiente.	TAI1	TMD1
Alerta sobre o risco de isolamento do tema de responsabilidade socioambiental do conjunto dos negócios e gestão das instituições. As políticas de responsabilidade socioambiental devem sempre estar integradas com as demais políticas de governança, avaliação e gerenciamento do risco, relacionamento com clientes, transparência etc.	TAO1	TMC2
Cobra criação de incentivos para que os clientes das reguladas adotem estratégias, práticas e produtos que contribuam para ampliar o desempenho socioambiental das empresas e a sustentabilidade dos negócios.	TAI1	TMD1

(continua)

(continuação)

Agente de mudança: OCB	Tipo de agente de mudança	Tipo de mudança institucional
Proposição	Mahoney e Thelen (2010)	Mahoney e Thelen (2010)
Sugere alinhamento à tendência global sobre responsabilidade socioambiental, citando Princípios do Equador, "UNPRI" (Principles for Responsible Investments), Declaração do Capital Natural, Protocolo Verde, GRI (Global Reporting Initiative), IIRC (International Integrated Reporting Council).	TAS1	TML2
Princípios de razoabilidade e proporcionalidade estão implícitos no texto; que sejam explicitados.	TAS1	TML2
Sugere exclusão de exemplos de critérios para avaliação das operações por cliente, para que a norma "se torne mais principiológica".	TAO1	TMC2
Aponta a necessidade de se qualificar "serviços e produtos".	TAO1	TMC2
Defende que a política socioambiental deve ser compatível não só com o porte, a natureza do negócio, a complexidade de serviços e produtos oferecidos, bem como com as atividades, processos e sistemas adotados; mas também com a qualificação e as atividades de seus clientes e associados.	TAS1	TML1
Em relação às cooperativas, permitir a centralização, por meio de cooperativa central e também por meio de sistema cooperativo de crédito, bancos cooperativos, confederação.	TAI1	TMD2
Relacionamento com clientes, usuários e associados - inclusão do termo 'associado', mais compatível com as cooperativas.	TAP1	TMR1
Dilatação de prazos.	TAI1	TMD2
Evita citar cada tipo societário - trocar "acionistas e cotistas" por "sócios".	TAP1	TMR1
Contra a participação de partes interessadas na execução da política, apenas na elaboração da política.	TAI1	TMD1
Sugere que o relatório RSA possa incorporar o conteúdo do relatório socioambiental ou relatório de sustentabilidade das reguladas que já os fazem.	TAP1	TMR1
Contra a divulgação dos critérios para a composição de comitê. Os critérios já seriam conhecidos: pessoas sêniores com capacidade técnica para tomar decisões.	TAP1	TMR1
Uso de informações de conhecimento notório, em vez de informações públicas, pois são essas que a regulada consegue capturar.	TAP1	TMR1
Tenta desviar o foco da responsabilidade da regulada para falar da incorporação de valores sociais e ambientais em suas práticas.	TAP1	TMR1
Alterar "política de responsabilidade socioambiental" para "política socioambiental", retirando a ênfase na responsabilidade da instituição financeira.	TAP1	TMR1

(continua)

(conclusão)

Agente de mudança: OCB	Tipo de agente de mudança	Tipo de mudança institucional
Proposição	Mahoney e Thelen (2010)	Mahoney e Thelen (2010)
Suprimir "riscos e oportunidades". Esse assunto deveria ser estruturado por meio de políticas públicas específicas; o termo genérico pode dar a entender que operações permitidas legalmente devam ser preteridas em favor de operações que apresentem oportunidade socioambiental, independentemente das taxas de retorno.	TAI1	TMD1
Trocar "impactos socioambientais" por "eventuais riscos socioambientais". Uma aplicação eficiente dos princípios considera o risco eventual, e não o risco já concretizado.	TAP1	TMR1
Melhor esclarecer sobre a autonomia das instituições financeiras para definir a sua política (...) com vistas à mitigação da sua exposição ao risco, com adequada governança dentro de sua política de responsabilidade socioambiental.	TAS1	TML2

Agente de mudança: IBRACON	Tipo de agente de mudança	Tipo de mudança institucional
Proposição	Mahoney e Thelen (2010)	Mahoney e Thelen (2010)
Cita OCDE, IBASE, SA8000 (primeira certificação internacional de responsabilidade social), indicadores ETHOS, AA1000 (Reino Unido); Global Compact (Davos, Suíça); GRI (Global Reporting Initiative); ISO14000 (2006) como referências a serem seguidas	TAS1	TML2
Esclarece que, em termos de RSC, a asseguuração feita por auditor independente é de natureza limitada. Assim, o auditor se limita a dizer que não encontrou motivos para afirmar que determinada organização não atendeu a determinados critérios.	TAO1	TMC2
Explica e exemplifica como deve ser um relatório de asseguuração por auditor independente.	TAO1	TMC2
Traz conceito de balanço social, que traz maior transparência e visibilidade às informações para partes interessadas.	TAO1	TMC1
Cita críticas da ONU, da década de 80, sobre o modelo predatório de desenvolvimento econômico e a defesa do desenvolvimento sustentável, a Rio 92, Johannesburgo 2002, Rio +20.	TAS1	TML2

Fonte: Elaborado pelo autor.

APÊNDICE 5: Roteiro de entrevista semiestruturado.

Pergunta 1: Poderia relatar qual foi o seu envolvimento e participação no processo de elaboração da Resolução 4327/2014, que trata da Responsabilidade socioambiental do SFN?
Pergunta 2: Quais as origens e motivações que levaram à proposição desse tipo de regulação para dentro do arcabouço normativo do SFN?
Pergunta 3: Qual é a importância da Resolução 4327/2014 para a economia e para a sustentabilidade, meio ambiente, direitos humanos, sociais e trabalhistas? Como ela se articula com os instrumentos que já existem sobre essas temáticas?
Pergunta 4: Por que se resolveu dar publicidade ao processo de elaboração da norma por meio da Audiência Pública 41/2012? De quem foi a ideia?
Pergunta 5: Como foi o processo de elaboração das minutas de resolução publicadas no Edital de Audiência Pública 41/2012? a) Houve reuniões, fóruns, congressos? b) Quais atores foram mais relevantes no processo? c) Quais foram os maiores desafios e dificuldades?
Pergunta 6: Como foi o processo de consolidação do texto definitivo? a) Houve reuniões, fóruns, congressos? b) Quais atores foram mais relevantes no processo? c) Quais foram os maiores desafios e dificuldades?
Pergunta 7: Como se deu a representação dos bancos, cooperativas e demais partes interessadas para apresentar demandas e sugestões? Por que ocorreu dessa forma? a) Deu-se a representação via entidades de classe e associações? Explique.
Pergunta 8: Normalmente, como se dá o relacionamento do BCB com as partes interessadas? a) Durante o processo de elaboração da norma, essa forma de se relacionar com o BCB mudou? Percebeu-se alguma diferença ou peculiaridade? b) O BCB faz algum tipo de gestão de partes interessadas, ainda que informal? c) Existe priorização das demandas das partes interessadas? Quais seriam os critérios?
Pergunta 9.1 (somente para o BCB): Foi possível perceber a utilização de algum tipo de estratégia pelas partes interessadas no sentido de trazer mudanças de seu interesse para o texto da norma? Como o BCB lidou com esse tipo de abordagem?
Pergunta 9.2 (somente para as entidades): Como o BCB lidou com as partes interessadas quando estas atuavam no sentido de trazer mudanças de seu interesse para o texto da norma?
Pergunta 9.3 (somente para as entidades): Quais demandas sua entidade apresentou? Elas foram recebidas? Explique.
Pergunta 10: Com a entrada em vigor da Resolução, quais efeitos espera-se observar ao longo do tempo? a) Quais são as barreiras, os incentivos e os desafios para a efetiva implementação da Resolução? b) Quais serão os próximos passos?

Fonte: Elaborado pelo autor, inspirado em Gaskell (2011), Flick (2011), Lüdke e André (1986), Hardy (1996), Mitchell, Agle e Wood (1997), Pfeffer e Salancik (2003), Preble (2005), Streeck e Thelen (2005) e Mahoney e Thelen (2010).

APÊNDICE 6: - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.



PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

V.S.^a está sendo convidado(a) a participar da pesquisa intitulada “A influência de *stakeholders* em processos de mudança institucional”, em desenvolvimento pelo pesquisador Davi de Paula Cabral, aluno do Curso de Mestrado Acadêmico, do Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade de Brasília (PPGA/UnB), sob orientação do Professor Doutor Diego Mota Vieira.

O presente Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) será obtido pelo pesquisador no início da entrevista, a ser realizada em data e local definidos previamente. Uma via original deste TCLE será entregue a V.S.^a.

A entrevista seguirá um modelo semiestruturado, e serão formuladas algumas questões relacionadas ao tema da pesquisa. Serão utilizados um gravador de voz e um caderno de anotações. A gravação poderá ser objeto de transcrição e análise de conteúdo, sob o mais absoluto sigilo. O conteúdo da gravação não será utilizado para fins estranhos à pesquisa. A transcrição não será publicada na íntegra; a análise se dará sobre trechos da entrevista, utilizando-se como identificação o nome da entidade a qual V.S.^a encontra-se vinculado(a) e códigos como “entrevistado 1”, “entrevistado 2”.

A sua participação nesta pesquisa é anônima e voluntária. É seu direito deixar de responder a uma ou mais perguntas, ou interromper a entrevista a qualquer momento, não incorrendo em qualquer prejuízo ou coação. A participação na pesquisa não implica em nenhum ganho ou custo financeiro, mas constitui-se contribuição relevante para a pesquisa científica; sua participação é essencial para o sucesso desta pesquisa.

Para esclarecer dúvidas ou fazer comentários a qualquer momento, ou mesmo para conhecer os resultados desta pesquisa, V.S.^a poderá entrar em contato com o pesquisador acima identificado, pelo telefone +5561981892345 ou pelo e-mail davicabral2008@gmail.com.

Brasília, _____ de _____ de 2016.

Eu, _____, após ler e entender as informações relativas a esta pesquisa, e ter sido devidamente esclarecido, aceito voluntariamente participar como entrevistado e autorizo o uso de gravador durante as entrevistas.

Assinatura do participante da pesquisa

Assinatura do pesquisador

ANEXO 1: Composição e segmentos do SFN e área de competência do BCB.

	Moeda, crédito, capitais e câmbio		Seguros Privados	Previdência Fechada	
Órgãos Normativos	Conselho Monetário Nacional – CMN		Conselho Nacional de Seguros Privados – CNSP	Conselho Nacional de Previdência Complementar - CNPC	
Supervisores	Banco Central do Brasil - BCB		Comissão de Valores Mobiliários - CVM	Superintendência Nacional de Previdência Complementar - Previc	
Operadores	Bancos e Caixas Econômicas	Administradoras de consórcios	Bolsa de Valores	Seguradoras e Resseguradoras	Entidades fechadas de previdência complementar (fundos de pensão)
	Cooperativas de crédito	Corretoras e distribuidoras (1)	Bolsa de Mercadorias e Futuros	Entidades abertas de previdência	-----
	Instituições de pagamento (2)	Demais instituições não bancárias	-----	Sociedades de capitalização	-----

(1) Dependendo de suas atividades corretoras e distribuidoras também são fiscalizadas pela CVM; (2) As Instituições de Pagamento não compõem o SFN, mas são reguladas e fiscalizadas pelo BCB, conforme diretrizes estabelecidas pelo CMN.

Fonte: BCB (2016).