



2013 United Nations Forum on
Business and Human Rights
Geneva · 2 – 4 December

RELATÓRIO II FÓRUM ANUAL DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE EMPRESAS E DIREITOS HUMANOS



CENTRO DE
DIREITOS HUMANOS
E EMPRESAS

AUTORES

Luiz Carlos Silva F. Jr.
Manoela Carneiro Roland
Sarah Salles

INTRODUÇÃO

Os fenômenos já conhecidos e inter-relacionados da globalização, que se intensifica em meados da década de 70, e da crise da dívida dos países subdesenvolvidos na década seguinte, alavancaram a figura da empresa transnacional, que se instalava estrategicamente nestes territórios, aproveitando-se deste novo contexto.

Integram este cenário mais geral, as vantagens oferecidas pelos países subdesenvolvidos, a pressão dos Tratados Internacionais de Investimento, a quase inexistente legislação e o fraco governo, colaborando para que as transnacionais aumentem sua produção, diminuam seus custos, exerçam maior influência e ditem políticas favoráveis à agenda política de seus países de origem.

Após a superação do quadro recessivo da crise da dívida dos anos 80, a globalização dos anos 90, e a adoção do ideário neoliberal, as empresas passam a estar cada vez mais presentes nos países em desenvolvimento e Estados emergentes, abrindo filiais ou subsidiárias em parceria com o próprio Estado.

Dessa forma, a criação de mecanismos regulatórios e garantidores dos Direitos Humanos no desempenho da atividade empresarial no âmbito internacional deve-se, sobretudo, à crescente proeminência de grandes corporações transnacionais no desempenho da nova ordem econômica global.

Assim, surgiu o debate das Nações Unidas acerca do monitoramento das violações de Direitos Humanos perpetradas pelas empresas. Em 1977, foi aprovada a Declaração Tripartite sobre Empresas Multinacionais e Política Social da OIT, que no quadro atual do século XXI, dialoga com as Diretrizes da OCDE para Empresas Multinacionais, criadas em 1976, mas, que só começa a repercutir no fim da década de 90 em razão da crise dos sindicatos e da regulamentação trabalhista.

Acompanhando a tendência geral de maior preocupação das atividades das empresas em relação aos direitos humanos, a ISO lançou a normativa ISO 26000 - Box 6, de 2010, que ao estabelecer os princípios norteadores da Responsabilidade Social, se coaduna com a lógica dos principais tratados de Direitos Humanos. Abarcam-se aqui diversos espectros de proteção, como Práticas de Trabalho; Meio Ambiente; Combate à Corrupção, dentre outros.

Em 1997, a Subcomissão da ONU para Promoção e Proteção dos Direitos Humanos, principal órgão subsidiário da Comissão de Direitos Humanos da ONU composto de especialistas na área, preparou um estudo sobre a conexão entre empresas transnacionais e direitos humanos. Este estudo levou à criação do Grupo de Trabalho sobre Métodos de Trabalho e Atividades das Corporações Transnacionais, que em 1999 começou o processo de desenvolvimento de código de conduta para empresas.

Esse processo envolveu a exaustiva pesquisa de legislação e códigos empresariais, bem como um amplo processo de consulta a empresas, sindicatos e organizações não governamentais. E em 2003 teve como resultado as Normas sobre Responsabilidades das Corporações Transnacionais e Outros Empreendimentos Privados com Relação aos Direitos Humanos.

No entanto, as denominadas “Normas”, não foram muito bem aceitas pelas empresas e por alguns Estados, tendo sofrido duras críticas pela Comissão de Direitos Humanos, pois estas, de maneira simplista, estendiam às empresas, as obrigações estatais relativas a direitos humanos, no “âmbito das respectivas esferas de atividade e influência”, estabelecendo subsidiariedade limitada das empresas em relação aos Estados, além de obrigações positivas e negativas para os dois.

Com a rejeição da proposta apresentada pela subcomissão de Direitos Humanos, a Comissão adota uma atitude que demarca uma contraposição, desautoriza a subcomissão e desqualifica os debates que estavam em curso no seio da sociedade civil.

Seguindo a esteira do trabalho da Subcomissão para Proteção e Promoção dos Direitos Humanos, em 1999 a ONU edita O Pacto Global das Nações Unidas, uma iniciativa voluntária para promover desenvolvimento sustentável e boa cidadania corporativa, que consta de dez princípios a serem

incorporados pelas empresas membros em suas rotinas empresariais.

Ocorre que a pressão exercida pela sociedade civil se mantém e demonstra que há uma demanda histórica identificada em prol do tema da responsabilidade das corporações em Direitos Humanos que simplesmente não pode ser ignorada. Desta forma, a Comissão solicita ao então Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, que nomeie um Representante Especial para o assunto Empresas e Direitos Humanos.

Mais uma vez, as movimentações que antecedem a nomeação são marcadas pela postura da sociedade civil contrária a compromissos meramente voluntários, aos moldes do então Pacto Global, exigindo que a ONU imponha às empresas normas vinculantes que limitem suas condutas e as responsabilizem quando violadoras de Direitos Humanos. No entanto, a influência excessiva norte-americana, pautando a escolha do Representante, e favorável a cláusulas compromissórias mais brandas, provoca desconfiança em relação à legitimidade e efetividade dos resultados do trabalho por parte da sociedade civil.

Este contexto é retratado pelo próprio Prof. John Ruggie, que reconhece que a sua indicação, em 28 de julho de 2005, como Representante Especial para Empresas e Direitos Humanos atendeu ao perfil almejado pelos Estados Unidos, uma vez que ele havia sido Conselheiro-Chefe de Kofi Annan na formulação do Pacto Global.

O processo de regulamentação da atividade empresarial pela ONU atinge, então, seu ponto nodal e obtém um *status* diferenciado quando o Prof. John Ruggie é designado Representante Especial do Secretário Geral das Nações Unidas para Direitos Humanos e Empresas, em 2005, permanecendo no cargo até 2012, quando se encerrou seu segundo mandato.

Tendo assumido o cargo em 2005, John Ruggie empreende uma exaustiva pesquisa com a sociedade civil internacional, empresas e governos sobre o que tem sido feito e sobre suas sugestões e expectativas, e em 2008, apresentou ao Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas o Framework “Protect, Respect and Remedy”, resultado da sua pesquisa e que traçava três pilares básicos para a atuação dos Estados e empresas em relação aos direitos humanos.

O primeiro pilar determina o dever do Estado de proteger os direitos humanos; o segundo determina o dever do Estado de respeitar os direitos humanos nas suas ações, e nas de seus organismos, e na responsabilidade das empresas de respeitar os direitos humanos; e o terceiro pilar trata do dever do Estado de prover reparação para as vítimas de violações de direitos humanos.

Importante ressaltar a diferença da “gramática” utilizada por Ruggie no que diz respeito às “obrigações” das empresas, existindo deveres para os Estados e somente responsabilidades para as empresas.

Essa diferença vocabular trazida apresentada no Framework de 2008 deixa transparecer a tendência que viria a se materializar em 2011 com os Princípios Orientadores: a de que os Estados possuiriam obrigações *stricto sensu* com a proteção e respeito aos direitos humanos e reparação às vítimas de violações de direitos humanos, sendo exigíveis, enquanto que as “obrigações” das empresas ficariam em um nível ético e moral, daquilo que seria certo de ser feito e que seria valorizado enquanto rotina empresarial.

Diante da apresentação do Framework, o Conselho de Direitos Humanos, sofrendo grande pressão por parte da sociedade civil, conclui pela necessidade de princípios mais claros na orientação das atividades dos Estados e empresas no que se relacionasse a direitos humanos, assim o mandato de Ruggie foi prorrogado por mais três anos, e em 2011 ele apresentou ao Conselho os Princípios Orientadores em Direitos Humanos e Empresas.

Os Princípios Orientadores são 31 princípios que traçam diretrizes em cima dos três pilares constantes do framework de 2008. Nesse documento vem se consolidar o “pragmatismo principiológico” adotado por Ruggie, que se foca em resultados práticos e não pretende desafiar a situação atual das empresas, se preocupando em conseguir o máximo de apoio possível do setor empresarial.

Em 6 de julho de 2011, através da Resolução 17/4, o Conselho de Direitos Humanos da ONU adota os Princípios Orientadores de John Ruggie por unanimidade e ainda prevê a criação de um Grupo de Trabalho que deva coordenar as atividades de um Fórum específico em Empresas e Direitos Humanos, o qual, por sua vez, deve se reportar anualmente ao Conselho de Direitos Humanos e à Assembleia Geral das Nações Unidas.

O Grupo de Trabalho, a partir da interlocução com a sociedade pelo Fórum, tem a incumbência de propor mecanismos para a maior eficácia dos Princípios, num prazo de 5 anos.

O II FÓRUM DAS NAÇÕES UNIDAS EM DIREITOS HUMANOS E EMPRESAS

PERCEPÇÃO GERAL COM DESTAQUE PARA A SOCIEDADE CIVIL

A segunda edição do Fórum da ONU em Direitos Humanos e Empresas aconteceu sob os olhares desconfiados da sociedade civil internacional, que diante da primeira edição em 2012, percebeu uma dominação do debate por parte dos setores empresariais e suas interlocutoras, as empresas de consultoria. Isto se deu pelo fato de que as denúncias feitas por parte das organizações da sociedade civil não obtiveram respostas por parte dos Estados e das empresas.

Deve-se reconhecer o esforço do Grupo de Trabalho em garantir o acontecimento do evento e em ampliar os espaços coletivos para debate e discussão, no entanto, o ambiente é cientificamente controlado, com tempos de fala controlados, paridade rigorosa entre os atores e temáticas determinadas.

Um ponto de questionamento diz respeito à paridade de fala nos painéis oficiais e nas manifestações da audiência em relação aos três eixos de atores, estatais, empresariais ou da sociedade civil. Todos os eventos oficiais tinham como componentes da banca, um representante de órgão estatal, um representante do setor empresarial e um representante da sociedade civil, porém essa paridade é somente formal.

Cada Estado presente, e não eram todos os Estados membros da ONU que estavam representados, tinha um, ou um número bastante reduzido de representantes. O setor empresarial estava representado por funcionários de grandes empresas, consultores e advogados corporativos. Enquanto isso, a sociedade civil estava representada por membros de organizações não governamentais, vítimas de violações de direitos humanos, membros de centros acadêmicos e advogados populares, somando múltiplas perspectivas, todas concentradas em somente um eixo de atores.

Assim, de um ponto de vista paritário material, a condição de igualdade não foi atendida, as múltiplas visões e opiniões abarca-

das pela sociedade civil, em diversos momentos, não puderam ser expressas por falta de tempo ou oportunidade.

Um aspecto mais de fundo e que tangencia o tratamento paritário, é a tentativa de se estabelecer uma dinâmica também paritária nas discussões sobre a condução do processo de atribuição de responsabilidades pela proteção dos Direitos Humanos na atividade empresarial. Segundo o posicionamento apresentado por diversos representantes da sociedade civil, os atores são incluídos no processo, igualmente, como *stakeholders*, sendo que os movimentos e a população afetada querem deixar bem clara a sua posição de vítimas das violações e demarcar a responsabilidade compartilhada pelos Estados e empresas.

Durante a programação do fórum, a sociedade civil buscou, então, se articular e debater diversas temáticas em eventos paralelos que aconteceram no dia 02 de Dezembro, no pré-fórum, ou na parte da noite após o término das atividades do fórum, onde havia uma maior liberdade de fala e uma atitude mais estratégica.

Dessa forma, diz Patricia Fenney, diretora executiva da ONG britânica Rights and Accountability in Development e diretora do Centro para o Estudo da Governança e Transparência do Kellogg College, na Universidade de Oxford, em entrevista dada à CONECTAS:

“O Fórum está sendo usado para promover uma resposta administrativa às violações

de direitos humanos decorrentes da atuação das empresas privadas, que são reduzidas a um problema comunicacional: ‘knowing and showing’. Isso tem pouco a ver com uma abordagem de direitos humanos genuína – as empresas estão definitivamente no comando da situação. As vítimas dos abusos das corporações têm sido apagadas da foto e é decepcionante ver que o ACNUDH está sendo conivente com essa realidade.”

Gonçalo Berrón, do Transnational Institute (TNI) em entrevista concedida a Marcel Gomes, da Repórter Brasil, na mesma esteira de Fenney, diz que as empresas transnacionais já capturaram a discussão da ONU, e há que se buscar alternativas.

ASPECTOS DESTACADOS DURANTE OS PAINEIS E REUNIÕES PARALELAS

Um ponto de destaque, sem dúvida, foi a discussão sobre a eficácia e efeito vinculante dos Princípios. Mesmo no Painel oficial de encerramento do evento o tema veio à tona, trazido pelo próprio Grupo de Trabalho, questionando o tempo de duração desta discussão, face à urgência de se garantir o cumprimento dos Princípios pelas empresas. Por parte da sociedade civil, observa-se uma certa divisão que separa os grupos entre os que apoiam os esforços para a elaboração de um tratado internacional sobre o tema, aproveitando a iniciativa do Equador, com a intermediação da Comissão Internacional de Juízes, e outros que veem com

desconfiança a presença do Equador neste processo, pelo seu histórico de violações de Direitos Humanos e desrespeito ao Sistema Interamericano, como destacou Juana Kweitel da Conectas, sendo mais favoráveis a uma condução popular do processo.

Sobre o Tratado Internacional em Direitos Humanos e Empresas

No segundo fórum, foram incrementadas as discussões na sociedade civil sobre a criação de um tratado internacional para possibilitar a responsabilização direta de Estados e empresas por violações de Direitos humanos. Na primeira edição do fórum, esse assunto já havia sido debatido em eventos paralelos.

Esse movimento tem sido capitaneado pelo Equador, seguido de mais 85 países, conforme a declaração do Equador na 24ª sessão do Conselho de Direitos Humanos da ONU, e que foi reafirmada pelo país na Plenária final do segundo fórum, em 04 de Dezembro de 2013.

Esse tratado está sendo articulado entre o Estado do Equador, uma coalizão de Estados e entidades da sociedade civil. Uma figura proeminente é a do Sr. Carlos Lopez, da Comissão Internacional de Juristas.

Sobre o Tratado dos Povos (Peoples Treaty)

Paralelo e complementar ao movimento para a criação do Tratado Internacional, há uma coalizão de organizações da sociedade civil para a criação do Tratado dos Povos, campanha lançada ainda na Cúpula dos Povos, em 2012, no Brasil, em que se destaca o TNI (Transnational Institute), que fora muito atuante na campanha global conta a ALCA. Para estas organizações, devem-se contemplar as demandas das populações subalternizadas, protegê-las dos impactos negativos das atividades das empresas e promover a devida responsabilização das empresas violadoras, e acima de tudo, garantir a oitiva mais ampla e informada possível para a elaboração dos termos do compromisso, reeditando-se uma campanha global. E este seria o momento histórico propício, já que só a celebração de um tratado, formalmente, não garantiria o seu cumprimento sem uma pressão efetiva da sociedade civil, a partir de um consenso maior, global, sobre o tema.

O papel das Entidades Financiadoras (Bancos Públicos e Internacionais)

O papel das entidades financiadoras das atividades empresariais foi posto em destaque, defendendo-se a necessidade de aplicação dos Princípios Orientadores, principalmente o 4, às suas diretrizes e nos processos de seleção para concessão de financiamento para projetos, tendo sido reconhecida, com relação ao Brasil, a ineficiência e despreparo do BNDES em suas

políticas de financiamento, se envolvendo em projetos repletos de irregularidades no que diz respeito a violações de direitos humanos, como Belo Monte e TKCSA. Uma interpretação possível do Princípio 4 seria a responsabilização imediata do Estado pela omissão ou cumplicidade nas violações de Direitos Humanos pelos Bancos Públicos.

No painel “Financiamento Público: Aplicando os Princípios Orientadores da ONU a instituições financiadoras nacionais”, sob a coordenação de Bonita Meyersfeld, da Wits University e ocorrido na tarde de 04 de dezembro, os mecanismos de transparência dos Bancos Públicos foram bastante criticados. Os instrumentos de reclamação e de consulta do BNDES foram questionados pela representante da organização não governamental brasileira CONECTAS, Juana Kweitel, pela sua falta de transparência, eficiência e acessibilidade.

Responsabilidade Extraterritorial:

A necessidade de superação das barreiras ao acesso à justiça por parte das vítimas a nível nacional e internacional. Ressaltou-se a importância dos meios de responsabilização extraterritorial de empresas em seus países de origem por violações em suas atividades em outros países, como os meios existentes nos EUA (ATCA) e no Reino Unido, principalmente.

Porém, o tema foi tratado de maneira rápida e superficial, apesar de serem hoje os

principais mecanismos de responsabilização de empresas. Falta ao Grupo de Trabalho uma análise mais profunda e atenta sobre a questão da responsabilidade, e sobre o vínculo entre empresa matriz e suas subsidiárias. O GT deveria buscar uma uniformidade nas interpretações relativas a esta questão, como: [i] fórum conveniente para interposição de ação; [ii] tipo de vínculo que permite a responsabilização de empresa matriz em seu país; [iii] esclarecimento em relação a todos os Estados que possuem mecanismos de responsabilização extraterritorial; [iv] relações de terceirização de serviços.

Planos Nacionais de Ação

A criação dos Planos Nacionais de Ação em Direitos Humanos e Empresas (NAPs) pelos Estados, onde explicitariam suas posturas relativas ao tema no que diz respeito ao desenvolvimento de políticas regulatórias e fiscalizatórias, além de traçar diretrizes para seus órgãos e empresas públicas.

Os Estados já haviam se comprometido a desenvolver tais Planos de Ação. Restou reconhecida a liderança do Reino Unido no que diz respeito a este ponto, por ter sido o primeiro país a ter publicado seu Plano Nacional de Ação.

Recentemente, em janeiro de 2014, a Holanda publicou o seu Plano Nacional de Ação, possuindo ainda somente versão em alemão.

Para o próximo fórum, é necessária a realização de um apanhado dos países que publicarem seus planos, e uma análise de resultados em curto prazo, da absorção pelas empresas das diretrizes dos NAPs e dos efeitos gerados por eles nas políticas dos países.

Mecanismos de Reclamação e Investigação

A efetividade dos mecanismos de reclamação e investigação de violações, desenvolvidos pelas empresas, entidades financeiras e organizações internacionais, como a OCDE. Muitas vezes esses mecanismos não são claros, e somente geram a impressão de um acesso das vítimas às empresas ou a instâncias de possível resolução do problema.

A questão dos mecanismos de reclamação foi bastante discutida no fórum, com alguns painéis que tocaram na questão, mas a discussão não evoluiu o suficiente para estabelecer standards mínimos para a construção de mecanismos não-judiciais de resoluções de conflito por parte dos atores.

Indicadores em Direitos Humanos

Ocorreu um painel no dia 02 de dezembro que abordou brevemente a questão do desenvolvimento de indicadores em direitos humanos. Essa iniciativa é liderada pela London School of Economics, e é acompa-

nhada por diversas organizações internacionais, e tem como objetivo, tornar viável uma análise qualitativa do desempenho e preocupação das empresas em relação aos direitos humanos, buscando avaliar mais do que as políticas de responsabilidade social corporativa, mas sua real transformação organizacional e produtiva preocupada com os direitos humanos em uma perspectiva global. A construção de indicadores permitirá construir-se um ranking global de empresas em relação a direitos humanos, permitindo a acionistas e financiadores realizar consultas prévias.

Maior articulação da sociedade civil brasileira sobre o tema

Como parte das articulações em torno do Fórum e de um acúmulo já obtido anteriormente pela sociedade civil brasileira em outros espaços, foi lançado o Fórum Sociedade civil – BNDES, com a participação de ONGs como a Conectas e Justiça Global; além disso, criou-se o Observatório do Fórum em Empresas e Direitos Humanos, uma parceria entre a Conectas, Justiça Global e DeJusticia, organização colombiana.

Outros pontos de destaque

Destacou-se a necessidade de criação de uma plataforma para discussão de espionagem empresarial sobre as organizações da sociedade civil – o caso da Vale foi um dos exemplos levantados durante o fórum.

Reconheceu-se, ainda, a necessidade de um maior aprofundamento no estudo das estruturas empresariais e no que isso pode dificultar a responsabilização judicial das empresas em seus países de origem e nos países de ocorrência das violações.

O painel Final intitulado “Priorities and Key issues for 2014” destaca alguns pontos como: atribuição de efeito vinculante aos Princípios e a proposta do Equador; diminuição do tempo para a “ação”; indagações ao Brasil sobre o compromisso climático e ambiental; aumento da representação das empresas no Fórum; proteção aos defensores de Direitos Humanos; e possibilidade de recebimento de petições de vítimas.

O PAPEL DAS UNIVERSIDADES E A IMPORTÂNCIA DO ACOMPANHAMENTO DO FORUM

O que foi notado por nós e também apontado pela Organização “Rede Internacional de Direitos Humanos”, é a ausência do debate ‘Direitos Humanos e Empresas’ nos programas acadêmicos das universidades do mundo. O número de acadêmicos inscritos foi pequeno, aproximadamente 170 representantes de instituições acadêmicas, de um universo de 1700 inscritos, segundo a lista oficial de inscritos divulgada pelo Grupo de Trabalho. Dos inscritos incluídos na lista oficial como representantes de entidades acadêmicas, diversos não pertencem de fato a universidades, mas a centros

de estudos ligados a organizações da sociedade civil. E dos inscritos pertencentes a universidades, quase metade pertence às áreas de economia e administração.

Dessa forma, a presença da academia, foi bastante reduzida, ainda mais se considerada a presença de profissionais das áreas de humanas, como Direito, Ciências Sociais e Relações Internacionais.

Faz-se necessário então, fortalecer as pesquisas na área e aproximar-se de outros centros acadêmicos, de modo a construir uma coalizão na pesquisa em Direitos Humanos e Empresas. O Projeto Direitos Humanos e Empresas, da Universidade Federal de Juiz de Fora, financiado pela Fundação Ford, foi o único representante acadêmico brasileiro, acompanhado de algumas outras universidades de outros países, como a Universidade de Essex, no Reino Unido, a Universidade da Cidade de Hong Kong, a Universidade de Columbia, dentre outras. Desta forma, revela-se a importância de estarmos presentes neste espaço, e difundirmos suas discussões entre outras instituições de pesquisa.