

Para uma política nacional de Direitos Humanos e Empresas no Brasil: Prevenção, Responsabilização e Reparação

Deborah Duprat, Edmundo Antônio Dias e Marlon Alberto Weichert (Procuradoria Federal Dos Direitos do Cidadão - PFDC), Melisanda Trentin e Raphaela Lopes

DEZEMBRO DE 2018

■ O tema vem adquirindo cada vez maior protagonismo nos debates da sociedade civil e nos órgãos e organismos de proteção e defesa dos direitos humanos em âmbito nacional e internacional. Se cabe ao Estado o papel de observância dos direitos humanos, é necessário se adaptar aos tempos atuais de globalização do capital, nos quais entes mais poderosos que os estatais figuram no cenário, atuando também como violadores de direitos humanos.

■ São diversos os direitos ameaçados ou violados: à vida, à integridade física, à segurança, à moradia, ao trabalho digno, à saúde, à água, à alimentação adequada, à cultura, à memória, à informação e ao real e pleno desenvolvimento. Sendo que é constatada uma clara assimetria jurídica, econômica e política estrutural entre empresas e populações atingidas por sua atuação. Por isso mesmo, desenvolver políticas efetivas e capazes de responder às demandas das vítimas de violações perpetradas por grupos empresariais é o grande desafio deste campo.

■ Os Estados – inclusive o Brasil – devem adotar, no âmbito doméstico, políticas públicas de efetivo reforço da proteção aos direitos humanos diante de atividades empresariais e, concomitantemente, instituir um sistema internacional que reduza, afaste ou limite o poder das empresas de impelirem os Estados para o caminho da flexibilização ou relativização dos direitos humanos, sob o falso argumento da priorização do desenvolvimento econômico. O recente decreto presidencial e uma série de novas portarias publicadas em 2018 apontam que o governo brasileiro caminha no sentido contrário dessa recomendação ao afirmar a voluntariedade da regulação sobre as ações e condutas das empresas.

Sumário

1. Elementos para uma Política Brasileira de Direitos Humanos e Empresas: o acúmulo do GT Corporações , Melisandra Trentin e Raphaela Lopes	4
2. A proteção e reparação de direitos humanos em relação a atividades empresariais , Deborah Duprat, Edmundo Antônio Dias e Marlon Alberto Weichert (Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão - PFDC)	18
3. Anexo I: Informe – Seminário “Para uma política nacional de Direitos Humanos e Empresas no Brasil: Prevenção, Responsabilização e Reparação” Brasília, 28 e 29 de agosto de 2018, Relatoria: Livia Almendary	30



Apresentação

Este volume reúne os textos que subsidiaram o seminário “*Para uma política nacional de Direitos Humanos e Empresas no Brasil: Prevenção, Responsabilização e Reparação*”, realizado em Brasília, nos dias 28 e 29 de agosto de 2018. Organizado pelo Grupo de Trabalho – Corporações (o GT-Corporações) com a participação da Fundação Friedrich Ebert, Oxfam Brasil e o apoio de Terra de Direitos, o seminário reuniu um conjunto de acadêmicos/as, ativistas de movimentos e organizações sociais, afetados/as diretos/as pela operação das empresas em diversas regiões do Brasil, assim como representantes de diversas instâncias do Poder Executivo e do Ministério Público Federal, para discutir as opções de políticas públicas que o Brasil teria para dar conta desse problema crescente que são as violações de direitos humanos produzidas pela ação das empresas como resultado da sua atuação.

Depois de alguns anos de sistematização sobre o caráter do problema e de articular com organizações sociais e de afetados, incidindo ao mesmo tempo sobre a agenda oficial para a adoção do tema, pela primeira vez o GT-Corporações promoveu um debate aberto sobre quais as opções de políticas públicas. Propôs-se que elas se organizassem em torno de três dimensões centrais: prevenção, para que evitemos as violações aprendendo das experiências ruins; responsabilização do Estado e das empresas por tais abusos; e, finalmente, reparação dos danos infringidos às pessoas e populações. Raphaela Lopes e Melisanda Trentin, da organização Justiça Global apresentam no primeiro texto uma série de reflexões sobre critérios para essa política, assim como uma contextualização social da mobilização dos atores ao redor da problemática. No caso da PFDC, a Nota Técnica, elaborada pelos Procuradores Debora Duprat, Marlon Weichert e Edmundo Antonio Dias, complementa esse

panorama com contribuições específicas do ponto de vista jurídico elaboradas pelo Grupo de Trabalho Empresas e Direitos Humanos da Procuradoria, instituído há já quase dois anos. Por fim, decidimos publicar também, como Anexo 1, a relatoria do seminário, elaborada por Livia Almendary, que apresenta a riqueza do debate e lista os encaminhamentos propostos pelos participantes.

O seminário, assim como o esforço de diálogo e engajamento de seus participantes com o processo democrático e dialógico de elaboração de políticas públicas, viu-se surpreendido pela publicação, algumas semanas depois, do Decreto Presidencial número 9571, de 21 de novembro de 2018, que estabelece as “Diretrizes Nacionais sobre Empresas e Direitos Humanos”, que atravessou o caminho de construção e escuta contínua dos afetados e vítimas, sem o qual qualquer política nessa matéria tende a se transformar em um instrumento cuja letra morta rapidamente pode cair no esquecimento. Isto é acentuado pelo fato de o decreto apontar para a “implementação voluntária” das diretrizes por parte das Empresas, enquanto que o seminário indicou a necessidade de avançar para a obrigatoriedade e eficiência das normas legais do Brasil. Esperamos uma reabertura do debate e, nesse sentido, a Fundação Friedrich Ebert quer contribuir com a divulgação desse material.

Para finalizar, agradecemos a parceria de Gustavo Ferroni (Oxfam Brasil), Marlon Weichert (PFDC), Melisanda Trentin e Raphaela Lopes (Justiça Global), Sara Gorsdorf, Luciana Pivato, Mariana Witkowski e Lizely Borges (Terra de Direitos), Julia Neiva (Business & Human Rights Resource Centre), Caio Borges (Conectas), Manoela Roland (HOMA) e outros membros do GT-Corporações que se engajaram com a organização do seminário. Boa leitura!



1. Elementos para uma Política Brasileira de Direitos Humanos e Empresas: o acúmulo do GT Corporações¹

Melissanda Trentin e Raphaela Lopes

“Los derechos de las empresas transnacionales se tutelan por un ordenamiento jurídico global basado en reglas de comercio e inversiones cuyas características son imperativas, coercitivas y ejecutivas, mientras sus obligaciones se remiten a ordenamientos nacionales sometidos a la lógica neoliberal, a un Derecho Internacional de los Derechos Humanos, manifestamente frágil y a una Responsabilidad Social Corporativa voluntaria, unilateral y sin exigibilidad jurídica” (ZUBIZARRETA, 2012: 42)

Introdução

Corporações e instituições financeiras transnacionais são, hoje, os principais atores do processo de globalização econômica que se intensificou no mundo a partir da década de 70. É certo que as empresas se submetem ao ordenamento jurídico dos países em que operam, entretanto, esse tipo de responsabilização tem se mostrado insuficiente no contexto de uma economia global e que conta com mecanismos precários para a prevenção, responsabilização e reparação no caso de violações de direitos humanos decorrentes da atuação de empresas (transnacionais ou não). Isso não se trata de uma casualidade, mas da expressão da lógica do capitalismo financeiro atual, que tem as empresas como as principais beneficiárias deste sistema. Trata-se da arquitetura da impunidade, conceito cunhado por acadêmicos para desig-

nar a atual assimetria normativa, que beneficia as empresas transnacionais em detrimento dos direitos humanos.

O tema vem adquirindo cada vez maior protagonismo nos debates da sociedade civil e nos órgãos e organismos de proteção e defesa dos direitos humanos em âmbito nacional e internacional. Se cabe ao Estado o papel de observância dos direitos humanos, é necessário se adaptar aos tempos atuais de globalização do capital financeiro, nos quais entes mais poderosos que os estatais figuram no cenário, atuando também como violadores de direitos humanos. Sobretudo no chamado Sul Global, as corporações transnacionais e as instituições financeiras detêm, por vezes, mais poder que os próprios estados nacionais. Além disso, muitas vezes, as atividades produtivas de empresas transcendem a jurisdição de um país, o que coloca desafios à regulação tradicionalmente desempenhada pelos Estados. Por isso mesmo, desenvolver políticas efetivas e capazes de responder às demandas das vítimas de violações perpetradas por grupos empresariais é o grande desafio deste campo.

O presente texto pretende propor alguns elementos para a construção de uma política brasileira, que seja capaz de enfrentar os desafios da atuação das empresas (transnacionais e outras empresas), levando em consideração seu potencial de violar direitos humanos. Tais elementos serão propostos a partir da sistematização dos acúmulos do GT Corporações, partindo do pressuposto da ausência de um sistema de proteção legal, que estabeleça um esquema preventivo e reparador à altura da correlação assimétrica de forças que organiza a relação empresas *vs.* atingidas e atingidos.

O GT Corporações

O GT Corporações é um espaço heterogêneo, em que há diversidade de posicionamentos,

1. As elaborações constantes deste artigo são, em grande parte, fruto da pesquisa “Direitos Humanos e Empresas: o Estado da Arte do Direito Brasileiro”, elaborada pelo HOMA. A referida publicação teve papel fundamental no que concerne ao mapeamento de instrumentos e mecanismos jurídicos e sua aplicação, a partir da análise de diversos casos em todo território nacional. A pesquisa, conduzida pelo HOMA contou com a participação do GT Corporações e das organizações que o compõe.



acúmulos e pontos de partida. O que nos une é a perspectiva crítica ao capital e à captura corporativa.

O GT Corporações² é uma rede surgida em 2014, no contexto dos debates nacionais sobre a crise política e institucional e a relação entre poder público e empresas. O surgimento do Grupo de Trabalho coincide também com a aprovação da resolução 26/9 no Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, que reposicionou o tema do desenvolvimento de um instrumento vinculante sobre transnacionais e direitos humanos³. O GT congrega mais de 20 membros, entre organizações não-governamentais, movimentos, sindicatos e universidades⁴, atuantes em questões relacionadas ao impacto da atuação das empre-

sas sobre os direitos humanos. É um espaço de intercâmbio de conhecimentos e práticas, assim como de concertação de estratégias de incidência, com o objetivo de promover o acesso à justiça dos afetados pela atuação de empresas no Brasil, particularmente quando acarretam violações de direitos humanos.

Antes ainda da criação do GT Corporações, em 2012, durante a Cúpula dos Povos, evento paralelo à Conferência Internacional Rio+20, no Rio de Janeiro, foi lançada a Campanha pelo Desmantelamento do Poder Corporativo e pelo Fim da Impunidade⁵, uma articulação de mais de 200 organizações da sociedade civil de todo o mundo, e que reúne uma série de organizações brasileiras – ou com atuação no Brasil – inseridas no debate sobre violações de direitos humanos cometidas por empresas.

A partir dessa articulação, um conjunto de organizações da sociedade civil reforçou os processos de incidência e de acompanhamento às movimentações da ONU, tanto em relação às atividades do Grupo de Trabalho da ONU sobre Direitos Humanos e Empresas Transnacionais e Outros Negócios⁶, instituído para fomentar a implementação dos Princípios Orientadores da ONU, elaborados por John Ruggie e aprovados em 2011, quanto em relação às demandas por um instrumento internacional vinculante para regular a atividade das empresas em relação às violações de Direitos Humanos.

Em 2014, na histórica votação da Resolução 26/9 no Conselho de Direitos Humanos da

2. O relato sobre o histórico e atuação do GT Corporações foi elaborado a partir da pesquisa “Planos Nacionais de Ação sobre Empresas e Direitos Humanos na América Latina”. Conferir em: ROLAND, Manoela C., FARIA JR., Luiz Carlos S., JÚLIO, Kaliandra Casatti, CASTRO, João Luis Lobo Monteiro de. Planos Nacionais de Ação sobre Empresas e Direitos Humanos na América Latina: Análises sobre Colômbia, México e Chile. In. Cadernos de Pesquisa Homa, vol. 1, n. 4, 2018.

3. A Resolução 26/9 foi aprovada com os votos dos seguintes países: **A favor:** Argélia, Benin, Burkina Faso, China, Congo, Costa do Marfim, Cuba, Etiópia, Índia, Indonésia, Cazaquistão, Quênia, Marrocos, Namíbia, Paquistão, Filipinas, Rússia, África do Sul, Venezuela e Vietnã; **Contra:** Áustria, República Checa, Estônia, França, Alemanha, Irlanda, Itália, Japão, Montenegro, Coreia do Sul, Romênia, Macedônia, Reino Unido e Estados Unidos; **Abstenções:** Argentina, Botswana, Brasil, Chile, Costa Rica, Gabão, Kuwait, Maldivas, México, Peru, Arábia Saudita, Serra Leoa e Emirados Árabes Unidos.

4. Os integrantes do GT Corporações são: Amigos da Terra Brasil; Associação Brasileira Interdisciplinar de Aids - ABIA; Conectas Direitos Humanos; Confederação de Trabalhadores da Agricultura Familiar - Contraf; Fórum da Amazônia Oriental – FAOR; FASE; HOMA/UFJF; IBASE; INESC; International Accountability Project -IAP; Instituto Equit; Instituto Observatório Social - IOS; Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul - PACs; Internacional de Serviços Públicos - ISP Brasil; Justiça Global; Movimento de Atingidos por Barragens - MAB; Movimento pela Soberania Popular na Mineração - MAM; Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu – MIQCB; Serviço Interfranciscano de Justiça Paz e Ecologia – SINFRAJUPE; Rede Brasileira pela Integração dos Povos - REBRIP; Repórter Brasil; Terra de Direitos; Articulação Internacional dos Atingidos e Atingidas pela Vale; e Vigência, sob a liderança da FES.

5. Site da Campanha para o Desmantelamento do Poder das Corporações e pelo Fim da Impunidade, disponível em: <<https://www.stopcorporateimpunity.org/list-of-signatories/>>. Acesso em: 01 jul. 2018.

6. Para informações do Grupo de Trabalho, acessar: <<https://www.ohchr.org/en/Issues/Business/Pages/WGHRandtransnationalcorporationsandotherbusiness.aspx>>. Acesso em: 01 jul. 2018.



ONU, o Brasil se absteve, justificando ausência de posicionamento sobre a questão. Dessa forma, começou a se articular um grupo de organizações da sociedade civil no Brasil, que posteriormente se consolidou como GT Corporações. De lá para cá, este grupo:

- i. Incidiu sobre o governo brasileiro a respeito de seu posicionamento nas esferas internacionais, especialmente sobre a implementação dos Princípios Orientadores e sobre a negociação de um tratado vinculante;
- ii. Acompanhou as movimentações na ONU dos respectivos grupos que tratam do tema de direitos humanos e empresas em diferentes perspectivas;
- iii. Participou do Fórum da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos, no qual se discute a implementação dos Princípios Orientadores;
- iv. Reuniu-se sistematicamente com representantes da Secretaria de Direitos Humanos, do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Fazenda;
- v. Tomou parte das negociações do tratado vinculante na ONU, em Genebra;
 - vi. Realizou importantes debates e oficinas de formação para difundir o tema direitos humanos e empresas;
- vii. Dialogou com a Secretaria de Direitos Humanos e com a Fundação Getúlio Vargas/SP sobre a elaboração de um Plano Nacional de Ação sobre Empresas e Direitos Humanos no Brasil, sob a perspectiva de enfatizar suas limitações e insuficiências;
- viii. Pautou a visita do Grupo de Trabalho sobre Empresas e Direitos Humanos da

ONU ao Brasil, que esteve presente em visita a Mariana - MG, após o rompimento da barragem de rejeitos de Fundão, Mariana- MG, a Altamira - PA, onde está localizada a hidrelétrica de Belo Monte, a Brasília, São Paulo e Rio de Janeiro;

- ix. Debateu e aportou o Homa na construção da pesquisa “Direitos Humanos e Empresas: o Estado da Arte do Direito Brasileiro”, que consolidou um levantamento do quadro normativo e institucional no Brasil em matéria de direitos humanos e empresas;
- x. Aportou na construção do Grupo de Trabalho sobre Empresas e Direitos Humanos da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão – PFDC / Ministério Público Federal – MPF;
- xi. Organizou, junto com a PFDC, a 1ª Audiência Pública sobre Empresas e Direitos Humanos em 2017, em Vitória, Espírito Santo. O principal objetivo da audiência pública foi efetivar uma instância de diálogo e consulta para conhecer informações e experiências como subsídio da atuação do Estado no processo de elaboração de uma política brasileira de direitos humanos e empresas. Participaram da audiência organizações da sociedade civil, movimentos sociais, comunidades atingidas pela atividade empresarial, sindicatos, órgãos governamentais, Defensorias Públicas, Ministério Público de diversos estados, consultorias empresariais em sustentabilidade e organizações acadêmicas. No entanto, não houve o comparecimento das empresas.

Esse longo processo de articulação e incidência por parte do GT Corporações, nas esfe-



ras nacional e internacional, proporcionou a consolidação de um diálogo importante para a construção de uma política brasileira de direitos humanos e empresas com os atores públicos, de maneira democrática e participativa, tendo como base o marco normativo de direitos humanos, além dos Princípios Orientadores, em complementaridade à negociação de um tratado internacional sobre o tema, que fortaleceria o marco nacional e forneceria sustentação internacional para a implementação de políticas de proteção de direitos e de efetiva responsabilização de empresas.

Direitos Humanos e Empresas: o embate entre duas perspectivas

Atualmente, no debate sobre a regulação de empresas transnacionais no tocante a direitos humanos, contrapõem-se duas perspectivas: uma que vê a necessidade de regular internacionalmente de maneira vinculante as empresas transnacionais e de criar mecanismos de responsabilização destes atores por violações a direitos humanos; e outra que se alinha com a vertente da responsabilidade social corporativa, baseada em pactos de adesão voluntária, geradoras de marketing positivo para as empresas e comparável às finalidades filantrópicas. Importante ressaltar que as tentativas para regular internacionalmente as atividades de empresas no âmbito dos direitos humanos começaram na década de 1970; por outro lado, o crescimento da Responsabilidade Social Corporativa se dá em um momento de intenso questionamento do poder das empresas transnacionais e da globalização neoliberal⁷.

Já há um consenso entre diversos atores da sociedade civil, bem como alguns órgãos do Es-

tado, sobre a existência de uma assimetria jurídica estrutural e de uma correlação de forças políticas e econômicas desigual entre empresas e populações atingidas por sua atuação. Deste modo, para garantia dos direitos previstos na Constituição Federal de 1988, sobretudo os direitos humanos econômicos, sociais, culturais e ambientais, DHESCA, faz-se necessário avançar em políticas públicas.

Algumas iniciativas já foram pensadas e algumas colocadas em prática para preencher essa lacuna:

1. Terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH 3)

O primeiro passo nesse sentido foi a elaboração do Terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH 3)⁸. Publicado em 2010, o Programa resultou de um processo de ampla consulta popular e seu acúmulo não pode ser ignorado na concepção de qualquer política sobre direitos humanos, inclusive em sua interseção com a atuação das empresas.

Conforme as informações constantes do site oficial do governo federal, o PNDH 3 “apresenta as bases de uma política de Estado para os direitos humanos e é marcado pela invisibilidade e interdependência de seus dispositivos, estruturando-se em torno de eixos orientadores, diretrizes, objetivos estratégicos e ações programáticas”.

8. O Terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos instituído pelo Decreto nº 7.037 de 21 de dezembro de 2009, e atualizado pelo Decreto nº 7.177 de 12 de maio de 2010, é produto de uma construção democrática e participativa, incorporando resoluções da 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, além de propostas aprovadas em mais de 50 conferências temáticas, promovidas desde 2003, em áreas como segurança alimentar, educação, saúde, habitação, igualdade racial, direitos da mulher, crianças e adolescentes, pessoas com deficiência, idosos, meio ambiente etc. Disponível em: <<http://www.pndh3.sdh.gov.br/portal/sistema/sobre-o-pndh3>>. Acesso em: 21 ago. 2018.

7. Instituto PACS. Responsabilidade Social para quem e para quem? Análise crítica dos projetos de responsabilidade social corporativa da ThyssenKrupp Companhia Siderúrgica do Atlântico – TKCSA, em Santa Cruz, Rio de Janeiro, Brasil, 2015.



Em seu Eixo 2 - Desenvolvimento e Direitos Humanos⁹, o PNDH 3 traz temas importantes no debate sobre violações de direitos provocados por empresas: efetivação de um modelo de desenvolvimento sustentável, com inclusão social e econômica, ambientalmente equilibrado e tecnologicamente responsável, cultural e regionalmente diverso, participativo e não discriminatório; valorização da pessoa humana como sujeito central do processo de desenvolvimento; promover e proteger os direitos ambientais como Direitos Humanos, incluindo as gerações futuras como sujeitos de direitos. Apesar de pouco preciso e ainda distante de corresponder à necessidade de responsabilização de empresas, ao incorporar o tema do desenvolvimento e direitos humanos como um de seus sete eixos, o PNDH 3 já posiciona os impactos decorrentes da atuação empresarial como uma questão de direitos humanos, podendo gerar consequências, uma vez que os direitos humanos devem receber ampla proteção dos tribunais, da legislação e da sociedade. Também se percebem algumas diretrizes já apontadas para se avançar no tema da regulação das empresas.

2. Pacto Global da Organização das Nações Unidas (ONU) e Diretrizes para Empresas Transnacionais da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)

Expressões do paradigma da voluntariedade, que se mencionou acima, o Pacto Global da ONU e as Diretrizes para Empresas Transnacionais da OCDE são iniciativas oriundas de organismos internacionais, que visam encorajar as empresas a assumirem alguns compromissos relacionados ao respeito aos direitos humanos em suas operações.

9. Disponível em: <<http://www.pndh3.sdh.gov.br/portal/sistema/navegacao-eixo/eixo/2#>>. Acesso em: 21 ago. 2018.

O Pacto Global¹⁰ foi uma iniciativa voluntária lançada em 2000, pela ONU, para estimular empresas a adotarem políticas de responsabilidade social corporativa e sustentabilidade. Essas políticas estão resumidas em dez princípios¹¹.

As Diretrizes da OCDE para Empresas Multinacionais, a seu turno, são recomendações dirigidas por governos a empresas, que operam em um ou mais países, que aderiram a essas normas. As Diretrizes são um código multilateralmente aceito e abrangente de conduta empresarial responsável, que os governos se comprometeram a promover.

Uma importante diferença entre o Pacto Global e as Diretrizes da OCDE é que há a mediação do Estado nesta última; isto é, a adesão às Diretrizes resulta de um compromisso assumido pelo próprio Estado perante a OCDE, ao passo que o Pacto Global da ONU é uma iniciativa à qual as empresas podem optar por aderir, sem a intermediação dos Estados. Por conta disso, há, nos Estados partes, o Ponto de Contato Nacional (PCN)¹², uma instância que recebe denúncias de descumprimento das Diretrizes por parte das empresas. No Brasil, o PCN foi estabelecido após a adesão à

10. Disponível em: <<http://pactoglobal.org.br/>>. Acesso em: 23 ago. 2018.

11. Os dez princípios são: 1) As empresas devem apoiar e respeitar a proteção de direitos humanos reconhecidos internacionalmente; 2) Assegurar-se de sua não participação em violações destes direitos; 3) As empresas devem apoiar a liberdade de associação e o reconhecimento efetivo do direito à negociação coletiva; 4) A eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou compulsório; 5) A abolição efetiva do trabalho infantil; 6) Eliminar a discriminação no emprego; 7) As empresas devem apoiar uma abordagem preventiva aos desafios ambientais; 8) Desenvolver iniciativas para promover maior responsabilidade ambiental; 9) Incentivar o desenvolvimento e difusão de tecnologias ambientalmente amigáveis; 10) As empresas devem combater a corrupção em todas as suas formas, inclusive extorsão e propina.

12. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/assuntos/atuacao-internacional/ponto-de-contato-nacional#regulamentacao>>. Acesso em: 23 ago. 2018.



Declaração de Investimentos da OCDE, em 1997, e encontra-se vinculado ao Ministério da Fazenda, sendo que seu trabalho é supervisionado e realizado por um grupo de trabalho interministerial.

O Pacto Global da ONU e as Diretrizes da OCDE para Empresas Multinacionais são mecanismos importantes, se considerados como parte de uma trajetória em direção ao preenchimento de uma lacuna histórica no tocante à regulação das empresas transnacionais em direitos humanos. No entanto, a auto-regulação do capital não pode ser um fim em si mesma; precisa resultar em formas efetivas de controle e responsabilização sobre a atuação violadora das empresas e não no aprimoramento de mecanismos com enfoque voluntário. O Pacto e as Diretrizes, que são fundados em marcos e paradigmas do desenvolvimento econômico, não podem contribuir para despolitizar a resistência nos territórios.

3. Os Planos Nacionais de Ação

Outro debate, sobre o qual se debruçou a sociedade civil brasileira, diz respeito ao desenvolvimento e adoção dos chamados Planos Nacionais de Ação, como parte da estratégia de implementação dos Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos, especialmente após 2014, com o lançamento de um documento guia pelo Grupo de Trabalho para orientar os Estados no desenvolvimento desta estratégia¹³.

Os planos partem de um mapeamento dos desafios relacionados ao respeito aos direitos humanos por parte de atividades empresariais

e consistem, portanto, em um guia para superar tais desafios, apresentando exigências muito específicas às empresas. Vinte e um países implementaram seus Planos Nacionais de Ação até o momento, de acordo com o Grupo de Trabalho da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos¹⁴. Em pesquisa recente sobre o tema, o Homa menciona que “os Estados, até o presente momento, têm desenvolvido planos vagos, sem medidas concretas, sem propostas de reformas legislativas específicas, sem parâmetros objetivos mensuráveis para a atividade corporativa e sem critérios detalhados de avaliação de resultados”¹⁵.

Em que pese serem um importante instrumento para avançar em direção ao preenchimento de uma lacuna relativa à regulação das empresas, os Planos Nacionais de Ação são ainda insuficientes para dar uma resposta efetiva às violações de direitos humanos. Por mais que tenham a capacidade de provocar mudanças no Estado e mesmo na conduta das empresas, os Planos Nacionais de Ação não poderão romper com a estrutura capitalista global de atuação dessas mesmas empresas, violadoras de direitos. Os Planos Nacionais são uma expressão do paradigma da voluntariedade, o que certamente não contribui para superar o desequilíbrio existente entre as populações atingidas e as empresas.

Na América Latina, já estão em andamento processos de elaboração de Planos Nacionais e já se sabe que no Brasil também há movimentações no âmbito do governo para elaboração de um Plano Nacional, sem par-

13. GRUPO DE TRABALHO DA ONU SOBRE EMPRESAS E DIREITOS HUMANOS. *Guidance on National Action Plans on Business and Human Rights*. Dez, 2014. Disponível em: <https://www.ohchr.org/documents/issues/business/unwg_%20napguidance.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2018.

14. Conferir lista de países: <<https://www.ohchr.org/en/issues/business/pages/nationalactionplans.aspx>>. Acesso em: 22 ago. 2018.

15. ROLAND, Manoela (coord.); FARIA JR., Luiz Carlos et al. *Planos Nacionais de Ação sobre Direitos Humanos e Empresas: contribuições para a realidade brasileira (Parte I: Perspectivas Gerais sobre os Planos Nacionais de Ação sobre Empresas e Direitos Humanos)*, p. 8.



ticipação da sociedade civil¹⁶, inclusive com a recente criação do Comitê Empresas e Direitos Humanos, que será aprofundado mais adiante. Entendemos que esse tipo de iniciativa desconsidera o acúmulo dos debates até agora, o diálogo construído entre o estado e a sociedade civil e a sinalização por uma política que possa promover responsabilização efetiva e romper com a lógica da autorregulação de empresas e com participação social.

4. Portarias 28817 e 28918 de 10 de agosto de 2018

A Portaria 288 de 10 de agosto de 2018, que dispõe sobre os procedimentos para a assinatura de Termo de Compromisso com sociedades empresárias no âmbito do Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos do Ministério dos Direitos Humanos – PPDDH, autoriza o Programa a contatar diretamente e estabelecer tratativas com as sociedades empresárias mencionadas como possíveis ofensoras de direitos humanos. Conforme o texto da portaria, o Termo de Compromisso, bem como outras formas de contato direto entre PPDDH e empresas, teria por objetivo recomendar a cessação de atividades danosas aos direitos humanos e aos defensores e defensoras.

A Portaria 289 de 10 de agosto de 2018, por sua vez, instituiu, no âmbito do Ministério dos Direitos Humanos, o Comitê Empresas e Direitos Humanos – CEDH. Conforme o texto da portaria, tal Comitê seria responsável por

buscar meios de implementação dos Princípios Orientadores da ONU referentes às empresas; propor parâmetros comuns aplicáveis à atuação das empresas privadas, empresas de economia mista ou empresas estatais, no que concerne ao respeito aos direitos humanos; analisar as questões apontadas pela sociedade civil, pelos centros de pesquisa, pelos órgãos de controle, pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública e pela Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos, e propor encaminhamentos; solicitar informações, bem como monitorar ações de empresas pertinentes aos direitos humanos; estimular que as empresas privadas comuniquem e reportem suas ações estratégicas para o pleno respeito dos direitos humanos e indiquem os impactos de suas atuações; realizar diagnósticos e elaborar estudos sobre a temática; além de fazer propostas de atos normativos ou de ações específicas sobre o tema; e articular ações intersetoriais, interinstitucionais e interfederativas para o fortalecimento do respeito aos direitos humanos pelas empresas.

Uma análise ainda inicial dessas portarias, tendo em vista sua recente edição, já nos aponta que o governo brasileiro caminha no sentido de também reafirmar a voluntariedade da regulação sobre as ações e condutas das empresas. Entendemos que a edição das duas portarias, após cinco anos de diálogo e construção coletiva entre sociedade civil e Estado para avançar em uma política efetiva de direitos humanos no que concerne à atuação de empresas, desconsidera todo o caminho percorrido até aqui.

Elementos para uma Política Nacional de Direitos Humanos e Empresas

Atualmente, estamos desafiados a contribuir, a partir de nossa experiência no acompanha-

16. Conferir Portaria nº. 24/17, do Ministério de Direitos Humanos.

17. Disponível em: <http://portal.imprensanacional.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/36659173/do1-2018-08-14-portaria-n-288-de-10-de-agosto-de-2018-36659122>. Acesso em: 22 ago. 2018.

18. Disponível em: <http://portal.imprensanacional.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/36659508/do1-2018-08-14-portaria-n-289-de-10-de-agosto-de-2018-36659404>. Acesso em: 22 ago. 2018.



mento de diversos casos de violações de direitos humanos nas diferentes regiões do Brasil, para a construção de uma política brasileira efetiva sobre direitos humanos e empresas, que possa conjugar elementos de prevenção, responsabilização e reparação adequados à estrutura dos grupos empresariais, capaz de satisfazer as demandas e necessidades das vítimas. Dessa forma, apresentamos alguns elementos estratégicos para a proposição de medidas e mecanismos efetivos de responsabilização de empresas por violações aos direitos humanos.

1. Consideração das assimetrias de gênero, raça e classe (Justiça Ambiental)

Em que pese os avanços nas políticas sociais alcançados nos últimos anos, devemos reconhecer que o Brasil ainda está distante de superar o racismo e a opressão de gênero estrutural. Quando se trata de violações de direitos humanos decorrentes da atuação empresarial, pode-se dizer, sem dúvida, que os impactos são maiores para determinadas parcelas da população: negros, mulheres, crianças, adolescentes e jovens, povos indígenas, pequenos produtores rurais, quilombolas, ribeirinhos, pescadores artesanais, extrativistas, moradores de favelas, trabalhadores sem terra e sem teto.

Sob essa perspectiva, entendemos que o debate sobre direitos humanos e empresas deve ser orientado sob o ponto de vista das populações mais diretamente atingidas. A noção de Justiça Ambiental¹⁹ é, assim, um impor-

19. Ao contrário, a injustiça ambiental é o processo pelo qual a implementação de políticas ambientais, ou a omissão de tais políticas ante a ação seletiva das forças de mercado, cria impactos socialmente desproporcionais, intencionais ou não intencionais, concentrando os riscos ambientais sobre os mais pobres e os benefícios para os mais ricos. Estes efeitos desiguais ocorrem através de múltiplos processos privados de decisão, de programas governamentais e de ações regulatórias de agências públicas. Processos não-democráticos de elaboração e aplicação de políticas sob a forma de normas discriminatórias, prioridades não discutidas e viéses tecnocráticos, via de regra, produzem consequências desproporcionais sobre distintos grupos sociais.

tante movimento de ressignificação de lutas sociais, que integra o processo histórico de construção subjetiva da cultura dos direitos e pode ser definida como “mecanismo pelo qual sociedades desiguais, do ponto de vista econômico e social, destinam a maior carga dos danos ambientais do desenvolvimento às populações de baixa renda, aos grupos raciais discriminados, aos povos étnicos tradicionais, aos bairros operários, às populações marginalizadas e vulneráveis”²⁰.

Os danos socioambientais, que recaem sobre esses grupos, não se referem apenas à degradação e à contaminação dos seus ambientes de convivência, mas também a outras diferentes formas de violações de direitos. Entre elas, a negação da participação nos processos decisórios, a expulsão sumária, a exploração do trabalho, a desconsideração de suas necessidades históricas, as ameaças e os assassinatos. Entendemos que, para produzir efetiva alteração no quadro de injustiça social e ambiental, é necessário alterar o modo de distribuição – desigual – de poder sobre os recursos ambientais, impedindo a transferência dos custos ambientais do desenvolvimento para os mais vulneráveis.

Mas para além da exclusão histórica a que esses sujeitos foram submetidos, são elas e eles também fundamentais para a transformação da realidade desigual em que vivemos. Henri Acselrad expressa com muita propriedade a importância desses sujeitos: “pois o que esses movimentos tentam mostrar é que, enquanto os males ambientais puderem ser transferidos para os mais pobres, a pressão geral sobre o ambiente não cessará. [Os movimentos] Fazem assim a ligação entre o discurso genérico sobre o futuro e as condições históricas con-

20. Declaração de Princípios da Rede Brasileira de Justiça Ambiental. Disponível em: <<https://redejusticaambiental.wordpress.com/>>. Acesso em: 23 ago. 2018.



cretas pelas quais, no presente, se está definindo o futuro. Aí se dá a junção estratégica entre justiça social e proteção ambiental: pela afirmação de que, para barrar a pressão destrutiva sobre o ambiente de todos, é preciso começar protegendo os mais fracos”²¹.

Deste modo, considerar as particularidades desses sujeitos no momento de elaboração das políticas públicas, bem como na enunciação das normas jurídicas e na tarefa judicante, garantirá real equidade, bem como contribuirá para a real transformação de nossas relações sociais.

2. Princípio da Centralidade do Sofrimento da Vítima

Outro preceito, que deve nortear a criação de qualquer política de direitos humanos e empresas concebida no Brasil, é o princípio da Centralidade do Sofrimento da Vítima. Concebido a partir de posicionamentos do eminente jurista Antônio Augusto Cançado Trindade, em suas decisões na Corte Interamericana de Direitos Humanos, trata-se de importante pressuposto que impõe que o indivíduo ou a coletividade, que sofreu com o dano decorrente da violação de direitos humanos, deve figurar como ponto central da discussão jurídica a respeito da reparação desse dano. Assim, de acordo com tal enunciado, a pessoa ou o grupo atingido deve participar da elaboração dos mecanismos, judiciais ou não, de compensação e prevenção, de modo a evitar que a violação ocorra novamente.

A enunciação do Princípio da Centralidade do Sofrimento da Vítima parte da compreensão do atingido e atingida como sujeito de direito, e não como mero objeto de proces-

so judiciais e não judiciais de discussão sobre reparação de violações de direitos humanos. Aliás, esse reconhecimento é parte integrante do próprio processo de reparação, na medida em que violações de direitos humanos normalmente compreendem um processo mais amplo de ataque à própria humanidade daquele ou daquela que sofreu a violação.

Na prática, a aplicação desse princípio significa, dentre outros desdobramentos, a participação efetiva dos atingidos e atingidas nos processos de reparação, bem como a adoção efetiva de uma linguagem de direitos humanos na elaboração de normas reguladoras.

3. Garantia do Acesso à Justiça e o combate à ausência de responsabilização das empresas

A demanda por um sistema eficiente de acesso à justiça ganha destaque quando o tema é direitos humanos e empresas, tendo em vista a necessidade de que a justiça seja acessada de forma mais ampliada e igualitária, que vença as barreiras impostas pelas desigualdades financeira, social e representativa. A garantia do acesso à justiça não se limita a aspectos procedimentais, faz-se necessária uma profunda transformação estrutural que ultrapasse o âmbito judicial e estabeleça, de fato, formas de equilibrar a assimetria imposta pelo capital, que se direcione por uma cultura de efetivação de direitos humanos e não por uma cultura numérica liberal, que ignora a dignidade humana em nome de lucros cada vez maiores dos atores econômicos. A lógica que faz operar o sistema de justiça deve estar de acordo com o princípio fundamental e central do sofrimento da vítima, considerando as assimetrias de classe, gênero e raça, pois a dificuldade de arcar com as custas dos processos durante todo o desdobramento é apenas o obstáculo mais evidente de acesso à justiça.

21. ACSELRAD, Henri. *Ambientalização das lutas sociais: o caso do movimento por justiça ambiental*. Dossiê de Teorias Socioambientais. Estudos Avançados. vol. 24, n. 68, São Paulo, 2010.



É imprescindível e urgente combater a relação perversa entre empresas e judiciário. Atualmente, mais de 40% dos processos que tramitam no Judiciário brasileiro relacionam-se a grandes empresas e ao setor financeiro. Além disso, deve-se considerar o racismo e o machismo como traços caracterizadores do judiciário brasileiro, que se traduzem tanto em termos de representatividade, quanto na perspectiva adotada nos julgamentos, que invisibilizam as vítimas no sistema de justiça.

É indispensável uma perspectiva segundo a qual o estado deve reconhecer o desequilíbrio que se estabelece, inclusive processualmente, entre as empresas por um lado e atingidas e atingidos por outro. Não há capacidade de resposta e menos ainda de reequilíbrio dessa equação presente nas normativas nacionais, em que pese o acesso à justiça ser direito reconhecido constitucionalmente.

Nesse sentido, portanto, alternativas negociadas, como a celebração de Termos de Ajustamento de Conduta (TAC)²², cuja utilização tem se tornado cada vez mais ampla em conflitos entre empresas e comunidades atingidas, deve ser vista com muita cautela, na medida em que, em muitos casos, graves violações de direitos humanos são transformadas em meras negociações entre dois sujeitos que ocupam posições muito desiguais, ou ainda, entre empresa e outra entidade estatal, representando os atingidos, sem que haja muita possibilidade de participação dos mesmos. Em consequência, a reparação obtida é quase sempre insuficiente na perspectiva das vítimas e o efeito para as empresas costuma ser menos

22. A possibilidade de celebração de TAC foi adicionada no ordenamento jurídico brasileiro por meio do Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990 e, logo em seguida, o Código de Defesa do Consumidor ampliou sua aplicabilidade aos demais conflitos de natureza difusa, alterando a Lei da Ação Civil Pública. A celebração de TACs é estimulada pelo novo Código de Processo Civil, em seu art. 3º, §3º.

pedagógico do que se oriundo de uma condenação legal, haja vista que nos TACs, normalmente há uma cláusula de não assunção de responsabilidade por aquele evento.

Outra dificuldade no acesso à justiça, quando se trata de empresas violando direitos humanos, diz respeito ao véu corporativo e à dificuldade de responsabilizar²³ empresas pelas violações na sua cadeia produtiva, ou ainda pela dificuldade de delimitação de responsabilidade no caso de sociedades empresárias.

Com efeito, a globalização e sua busca por maior eficiência produtiva proporcionou o fenômeno da concentração de capitais e de sociedades de personalidade jurídica autônoma, conformando uma nova técnica de organização jurídica, os grupos empresariais. O grupo empresarial pode ser definido como um conjunto de sociedades comerciais, que conservam formalmente sua autonomia jurídica, mas que ficam subordinadas a uma direção econômica unitária, que pode inclusive ser exercida por outra sociedade. Dessa forma, o grupo pauta-se pela ausência de uma personalidade jurídica única, porém o controle econômico está concentrado, o que acaba por produzir uma dualidade entre o direito e o fato. Essa ausência de regulação, satisfatória para os grupos empresariais, reflete-se na dificuldade de atribuição de responsabilidade pela violação de direitos²⁴.

23. A responsabilização no Brasil pode ser administrativa, civil, ou penal, e funcionam de modo independente entre si. Para mais informações, conferir: VIEIRA, Flávia do Amaral; RIBEIRO, Cristina Figueiredo Terezo. Marco Jurídico Geral – Brasil. IN: MAUÉS, Antonio Moreira; VIZARRETA, Cristina Blanco; REIS, Helena Esser dos; MARTÍNEZ, Julián Tole (org.). Políticas de Regulação das Empresas Transnacionais por Violações aos Direitos Humanos na América Latina: diagnósticos nacionais, 2018, p. 47-143.

24. NEGRI, Sergio; VERDE, Romulo; FERREIRA, Lívia. Arranjos Empresariais Plurissocietários e a Violação de Direitos Humanos: análise do instrumental jurídico utilizado em casos envolvendo o Porto do Açú. HOMA, 2015.



Relacionado à questão do véu corporativo, há também a questão das obrigações extraterritoriais, cuja enunciação pressupõe uma subversão do tradicional princípio da territorialidade e o pressuposto de que a jurisdição de um Estado se restringe apenas ao seu território, não alcançando entes que estejam submetidos a outras jurisdições. Na verdade, no caso da aplicação de obrigações extraterritoriais, há a sobreposição de mais de uma jurisdição competente; ou seja: as normas jurídicas de mais de um Estado vinculam a atuação daquele ente, oferecendo à vítima de violação de direitos humanos uma proteção mais ampla. A existência de obrigações extraterritoriais faz especial sentido no caso da violação de direitos humanos provocada por subsidiária de empresa matriz situada em outro país, estando, pois, à disposição da vítima duas jurisdições para alcançar a justiça. No Brasil, existem alguns precedentes na aplicação de obrigações extraterritoriais, principalmente no campo trabalhista, no entanto, esta questão precisa ser melhor considerada e aprofundada no âmbito de uma política pública, que tenha o acesso à justiça como uma das preocupações fundamentais, sobretudo no caso de empresas transnacionais brasileiras que exercem atividades em outros países.

4. Fortalecimento dos instrumentos normativos já existentes

“Não nos falta lei, mas sim uma cultura de direitos humanos que a todos alcança, de forma indistinta”²⁵. A constatação da Procuradora Federal de Direitos do Cidadão, Deborah Duprat é bastante feliz no tocante à realidade normativa brasileira: não é que não tenhamos lei; é que elas não são aplicadas a contento. Deste modo, mais do que aspirar a mudanças legislativas, que seriam bem-vindas em alguns

âmbitos, são importantes o fortalecimento e o não-retrocesso da proteção e garantias ofertadas pela legislação atual.

Inicialmente, é preciso recordar os Tratados e Convenções Internacionais dos quais o Brasil é signatário e que impõem, principalmente aqueles oriundos do Sistema Interamericano, a obrigatoriedade do controle de convencionalidade²⁶; isto é: a verificação da compatibilidade de determinada norma ou ato do Estado com os Tratados e Convenções dos quais o Brasil é signatário. Apenas para exemplificar, há a Convenção Americana de Direitos Humanos, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e seu protocolo facultativo, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a Convenção de Direitos das Crianças, dentre outras.

Além disso, destaque especial merece a Convenção 169 sobre Povos Indígenas e Tribais, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que prescreve a obrigatoriedade da consulta livre, prévia e informada, sempre que se tratar de qualquer intervenção que impacte no território de populações tradicionais. A Convenção 169 da OIT está em vigor no país desde 2004 e tem sido um instrumento importante para resguardar a integridade territorial de populações indígenas e quilombolas Brasil afora. Em que pese respaldar a própria elaboração de protocolos de consulta, por parte de comunidades indígenas e outras populações, a Convenção 169 carece ainda de ser mais amplamente aplicada e respeitada pelos órgãos de Estado, sobretudo no caso de empreendimentos para os quais as populações consultadas dizem não, além de ser fundamental sua extensão para os povos tradicionais como um todo.

25. DUPRAT, Deborah. Apresentação ao Relatório Recomendações do Grupo de Trabalho da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos no Brasil: status da implementação pelo governo e empresas. Conectas, 2018, p. 9.

26. Corte IDH. Caso Gomes Lund e outros Vs. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 24 de Novembro de 2010, Serie C, No 219, par. 176.



Além da normativa internacional, pode-se citar também a legislação relativa ao licenciamento ambiental, que pretende a conciliação entre o respeito ao meio-ambiente e a instalação de empreendimentos, mas que tem sido muito enfraquecida devido, dentre outras razões, ao sucateamento dos órgãos ambientais, fazendo com que o licenciamento ambiental seja hoje enxergado como mera burocracia que precisa ser ultrapassada. Assim, as constantes tentativas de flexibilizar o marco do licenciamento ambiental não são casuais. No entanto, precisamos continuar defendendo essa legislação e seguir pressionando o Estado para investir na estruturação dos órgãos de controle ambiental, como o IBAMA, por exemplo.

Outras normas nacionais que podem ser citadas são: a previsão constitucional de responsabilização penal da pessoa jurídica em casos de crimes ambientais; as normas protetivas nas relações de consumo; o diploma legal sobre a improbidade administrativa; a prescrição sobre a função social da propriedade; a proteção constitucional dos territórios indígenas; a expropriação de terras em que ocorra a exploração de trabalho escravo; a cassação do registro do ICMS em caso de trabalho análogo à escravidão; o regime constitucional de direitos fundamentais; a vedação à prática das portas giratórias; as hipóteses de desconsideração da personalidade jurídica, dentre outras.

Todos esses marcos jurídicos, assim como outros que protejam as comunidades e indivíduos, precisam ser defendidos das tentativas de retrocesso e reafirmados na política pública de direitos humanos e empresas que queremos.

5. Defensoras e Defensores de Direitos Humanos

A partir de 1998, com a Declaração das Nações Unidas para Defensores de Direitos Humanos da ONU e de 2001, com a implantação

da Unidade de Defensores de Direitos Humanos da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, aprofundam-se o debate e os mecanismos de proteção a defensoras e defensores de direitos humanos em nível internacional. No Brasil, a política de proteção a defensoras e defensores de direitos humanos começou a ser delineada em 2003 e, em 2005, consolidou-se o Programa de Proteção a Defensores de Direitos Humanos – PPDDH. O Decreto nº. 8.724/2007 foi sucedido pelo Decreto nº. 8.724/2016, que retirou a sociedade civil da coordenação do PPDDH, já no alinhamento à tendência de supressão de espaços de participação e deliberação da sociedade civil na formulação e controle das políticas públicas.

De acordo com informações disponíveis no site do Ministério dos Direitos Humanos, atualmente, 342 defensores e defensoras de direitos humanos estão incluídos no Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos (PPDDH) em todo Brasil. Dentre as diversas áreas de militância, as causas indígenas e direito à terra correspondem a maior parte dos casos²⁷.

Vivemos hoje no Brasil um cenário em que defensores e defensoras de direitos humanos continuam a ter seus direitos severamente negados, incluindo o direito a lutar por direitos, ao mesmo tempo em que a política nacional de proteção a esses sujeitos vem sendo desmontada a passos largos. De acordo com os dados do Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores, só em 2017 foram assassinadas 66 pessoas em todo o território nacional, por estarem na linha de frente da resistência nas mais diversas áreas de atuação. Vale ressaltar que os marcos institucionais de proteção nunca estiveram de acordo com o que

27. Disponível em: <<http://www.mdh.gov.br/navegue-por-temas/programas-de-protecao/ppddh-1/sobre-o-ppddh>>. Acesso em: 22 ago. 2018.



recomenda a sociedade civil. Ao menos dois pontos importantes não foram alcançados pela política: a proteção às coletividades e a manutenção do defensor ou defensora em seu território de atuação. Dito de outra forma, o Brasil foi precursor na formulação e adoção de uma política de proteção a defensores e defensoras de direitos humanos, porém, essa mesma política nunca conseguiu responder satisfatoriamente ao que se propunha na ocasião de sua formulação. Entendemos que a proteção deve compreender, necessariamente, a garantia da integridade física e a presença no território. Só assim se mantém viva a mobilização em torno das pautas de direitos. Já no caso de coletividades, em muitos casos, observa-se a necessidade de proteger uma comunidade inteira, ainda mais em casos de comunidades isoladas.

As práticas criminalizadoras e outras formas de ataques a defensoras e defensores de direitos humanos também partem das empresas, visando despolitizar as lutas sociais que denunciam as violações de direitos humanos, especialmente dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais (DHESCAS)²⁸, que são efeitos do modelo de desenvolvimento fundado no crescimento econômico.

Assim, para uma política efetiva de direitos humanos e empresas, é necessário pensar também na proteção daquelas e daqueles que se encontram na linha de frente na denúncia de violações de direitos humanos. É preciso pensar uma política que proteja esses sujeitos, assim como suas coletividades, considerando o poder econômico que as empresas detêm.

6. Controle Social sobre as Instituições de Financiamento Público

A partir de 1976, o BNDES passou a incor-

porar a variável ecológica em seus negócios, através de mecanismos de mercado que favoreceram a apropriação do capital sobre a natureza por instrumentos financeiros, no momento em que crescia o debate internacional sobre o desenvolvimento sustentável. A década de 1980, por sua vez, marcada por crescentes impactos na natureza e nas populações mais pobres, que passaram a sofrer diretamente os danos das externalidades ambientais e de direitos humanos geradas pelo capitalismo industrial, consolidou a associação entre o debate ambiental e os interesses de mercado. Estabeleceu-se, assim, a agenda ecológica nos bancos, a partir da criação de requisitos formais de sustentabilidade como condição para apoio aos projetos de financiamento²⁹. Ainda em 1992, na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio 92), foi estabelecida a regulação das instituições financeiras através de sua responsabilidade solidária no destino dos financiamentos. Tudo isso, porém, só favoreceu a retórica do desenvolvimento sustentável, fazendo emergir um mercado da natureza que só faz aprofundar os conflitos, agravar a pobreza e as desigualdades nos territórios onde se instalam as empresas; isto é, o capital financeiro foi estruturado juridicamente de forma a ganhar maior segurança para sua reprodução, sem garantir direitos.

Não restam dúvidas sobre a responsabilidade dos entes financeiros pelas violações ambientais causadas por entes viabilizados por eles. Ao final de 2013, quase 75% do crédito de longo prazo para empresas e 20% de todos os investimentos realizados no Brasil eram concedidos pelo Banco. Na atual estratégia de desenvolvi-

28. JUSTIÇA GLOBAL. Guia de Proteção para Defensoras e Defensores de Direitos Humanos, Justiça Global, 2017

29. BRITO, Jadir Anunciação. A Responsabilidade do BNDES pelas Violações de Direitos Humanos. In: PINTO, José R. L. (org). Ambientalização dos Bancos e Financeirização da Natureza. Rede Brasil Atual, Brasília, 1ª edição, 2006, p. 75-93.



mento do Estado brasileiro, o BNDES ocupa, sem dúvida, um papel de protagonismo³⁰.

Empresas estatais, como o BNDES, possuem um grau superior de responsabilidade quanto ao cumprimento das normas de direitos humanos e devem tomar medidas concretas para evitar que agentes privados cometam abusos, como a usurpação ilegal de terras indígenas, a poluição de rios e lagos, o deslocamento forçado de comunidades sem a devida compensação (ferindo seu direito à moradia, por exemplo), entre outras violações. O grau superior de responsabilidade do BNDES pela proteção dos direitos humanos não tem qualquer vinculação com a sua capacidade de desembolsos, muito embora seja evidente que uma maior disponibilidade de recursos para obras, empresas e atividades potencialmente violadoras dos direitos humanos resulte em um maior número de abusos e que as soluções para enfrentar o problema se tornem mais complexas. O dever do BNDES de garantir que nenhum de seus empréstimos resultará em abusos é, portanto, uma obrigação jurídica, podendo ser requerida e cobrada a qualquer tempo, independentemente da conjuntura econômica³¹.

Com relação à responsabilização jurídica pelas violações de direitos, vale lembrar que o BNDES, não se limita ao papel de financiador de projetos, o banco integra o corpo de acionistas de várias empresas e conglomerados que promovem o empreendimento beneficiado. Assim, nesses casos, não há que se falar em responsabilidade indireta ou solidária, mas, sim, uma responsabilidade direta e subsidiária³².

Há limitações evidentes na referida política socioambiental marcada por orientações indicativas e ausência de mecanismos transparentes e efetivos de avaliação, controle e acompanhamento de impactos esperados dos projetos, bem como do cumprimento de eventuais condicionantes previstas nos licenciamentos. Ao mesmo tempo, o BNDES não prevê sanções contratuais no caso de eventuais danos e passivos socioambientais gerados pelos projetos. O Banco trabalha menos na perspectiva de condicionalidades e mais na de incentivos às chamadas “boas práticas socioambientais”. Desse modo, ao financeirizar relações que deveriam se pautar pela observância de direitos, o BNDES ajuda a fragilizar ainda mais os padrões que consolidam as políticas ambientais brasileiras³³.

Deste modo, para alcançar uma política pública em direitos humanos e empresas, na qual os direitos humanos sejam uma prioridade, é preciso ter em conta também o papel dos órgãos públicos de financiamento. É preciso pensar em instrumentos de transparência e controle social sobre as transações do BNDES, de modo a contar com um Banco de Desenvolvimento que efetivamente respeite os direitos humanos.

30. BORGES, Caio. Desenvolvimento para as pessoas? O Financiamento do BNDES e os Direitos Humanos. Conectas Direitos Humanos, São Paulo, ago. 2014.

31. *Ibidem*

32. PINTO, José R. L. (org.). Ambientalização dos Bancos e Financeirização da Natureza. Rede Brasil Atual, Brasília, 1ª edição, 2006.

33. *Ibidem*



2. A proteção e reparação de direitos humanos em relação a atividades empresariais³⁴

Deborah Duprat, Edmundo Antônio Dias e Marlon Alberto Weichert

Contextualização

O desenvolvimento nacional, nos termos do artigo 3º, inciso II, da Constituição de 1988, constitui objetivo fundamental do país. Para a consecução desse objetivo, não há nenhuma dúvida sobre a importância de investimentos de longo prazo, capazes de gerar e distribuir riqueza, o que, não obstante, deve concorrer para o atingimento dos demais objetivos elencados no mesmo artigo, inclusive o de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (CF, artigo 3º, I e III). Essa conjugação de desenvolvimento com repercussões sociais coaduna-se com a estipulação, também constitucional, de que a livre iniciativa, a cidadania, a dignidade humana e os valores sociais do trabalho integram os pilares do Estado Democrático de Direito brasileiro (CF, artigo 1º, I, II e IV).

Não obstante, a história brasileira e mundial revela que as atividades empresariais, embora sejam indispensáveis para o crescimento econômico, muito amiúde geram inúmeros e igualmente grandiosos impactos negativos (por vezes irreversíveis) de caráter socioambiental e não raro violações aos direitos humanos. Ou seja, ao invés da livre iniciativa e do desenvolvimento impulsio-narem a afirmação do Estado de bem-estar social, terminam por antagonizar essa perspectiva.

Nesse processo, as populações em situação de maior vulnerabilidade são as mais intensamente atingidas. Daí que moradores de periferias

ou comunidades pobres, bem como povos indígenas e demais povos e comunidades tradicionais – como os povos das florestas e ribeirinhos, pequenos agricultores, pescadores, vazanteiros, geraizeiros, veredeiros, entre tantos outros – são mais intensamente atingidos por empreendimentos empresariais que tão comumente constituem a negação mesma de sua cosmovisão. São diversos os direitos ameaçados ou violados: à vida, à integridade física, à segurança, à moradia, ao trabalho digno, à saúde, à água, à alimentação adequada, à cultura, à memória, à informação e ao real e pleno desenvolvimento. A desproporcional e grave afetação de direitos dessas populações, associada ao fato de o desenvolvimento ter se consolidado com o agravamento do quadro de desigualdade social, tem evidenciado a tensão entre atividades empresariais e direitos humanos.

Para lidar com a complexidade desse suposto antagonismo entre empreendimentos empresariais e direitos humanos, a sociedade civil nacional e internacional tem crescentemente demandado o aperfeiçoamento dos instrumentos e marcos jurídicos para a proteção e promoção dos direitos humanos por parte das empresas.

É fato que as normas e políticas de proteção e promoção aos direitos humanos foram construídas originalmente para fazer face ao papel do Estado, reputado o único potencial violador desses direitos. Não obstante, hodiernamente atores não-estatais são também considerados como agentes potenciais de violação aos direitos humanos, quando caracterizados que exercem um *poder de fato* (como se fossem funções de governo) ou se apresentem na relação com particulares numa situação de superioridade de poder social.

Dentre esses atores não-estatais, assume relevo o papel das empresas e, sobretudo, das corporações transnacionais, as quais muitas vezes

34. Nota Técnica Nº 7/2018, Ministério Público Federal, Procuradoria Federal Dos Direitos do Cidadão, PGR-00478343/2018



possuem poder econômico e político superior ao das próprias instituições estatais².

Nos termos da Constituição brasileira, as atividades empresariais devem se reger de acordo com os princípios gerais da atividade econômica inscritos nos artigos 170, dentre os quais se destacam: a valorização do trabalho humano, a livre iniciativa, a função social da propriedade, a defesa do meio ambiente e a redução das desigualdades regionais e sociais. Esses princípios devem nortear a produção de normas infraconstitucionais e a jurisprudência nacionais, conformando normativamente a relação entre as empresas e a sociedade acerca do respeito aos direitos humanos.

No plano internacional, o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas lidera duas iniciativas paralelas de reforço dos marcos normativos sobre direitos humanos e empresas. A primeira deu origem à criação do Grupo de Trabalho Empresas e Direitos Humanos (*Working Group on Business and Human Rights* ³), cujo mandato se refere à disseminação e implementação dos Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos, elaborados pelo Professor John Ruggie, por solicitação do Secretário-Geral das Nações Unidas, e aprovados pelo Conselho de Direitos Humanos, em 2011. A segunda diz respeito à proposição e discussão de um tratado internacional sobre o tema, atualmente em fase de discussão do primeiro rascunho⁴.

No contexto das atividades estimuladas pelo Grupo de Trabalho Direitos Humanos e Empresas da ONU, um dos temas centrais é a recomendação aos Estados para que adotem um Plano de Ação Nacional, definido como uma estratégia política evolutiva desenvolvida por um Estado para a proteção contra os impactos adversos em direitos humanos por empresas, em conformidade com os Princípios

Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos⁵.

Diversas entidades da sociedade civil brasileira acompanham e interagem com o tema da proteção de direitos humanos em face de atividades empresariais e demandaram da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão – PFDC a constituição de um grupo de trabalho interno para monitorar a atividade do Estado na matéria⁶. Levando em consideração a necessidade de avaliar a demanda para o Brasil instituir um Plano de Ação Nacional, bem como a posição do país no processo de discussão do tratado internacional referido e, após reflexões do grupo de trabalho interno e interlocuções com órgãos do governo e a própria sociedade civil, a PFDC emite a presente Nota Técnica para externar a sua visão sobre esses processos. O tema demanda a tomada de decisões por parte do Estado e da sociedade brasileiros, à vista dos dois processos internacionais referidos e do histórico de violações de direitos humanos por empresas no Brasil, do qual se podem destacar, dentre muitos, os casos: do rompimento da barragem de Fundão, operada pela empresa Samarco, em Mariana/MG; da construção da usina hidrelétrica de Belo Monte, no rio Xingu, estado do Pará; de diversos danos provocados em distintos locais do país e do planeta pelas atividades mineradoras da Vale S/A; de funcionamento da ThyssenKrupp Companhia Siderúrgica do Atlântico – TKCSA, no Rio de Janeiro, sem licença ambiental; de expansão das fronteiras do agronegócio no cerrado com expulsão dos povos tradicionais de sua terra e grave prejuízo ao fornecimento de água às populações urbanas e rurais; dos danos ambientais e questões fundiárias relacionados à ampliação do Porto de Suape, em Pernambuco; de vazamento de rejeitos da Hydro Alunorte, em Barcarena, no Pará.



As atividades empresariais e os direitos humanos

A tensão entre atividades empresariais e direitos humanos não é uma questão nova. É praticamente um truísmo afirmar que as violações de direitos humanos praticadas pelos Estados estão, em regra, associadas com interesses econômicos ou financeiros. Seja em conflitos internacionais ou internos, como em regimes autoritários ou de relativa democracia, as violações ocorrem em contextos de proteger, facilitar ou privilegiar interesses de grupos sociais e suas respectivas pretensões econômicas. Também como padrão usual, a investida contra direitos humanos se faz com o argumento da necessidade de acelerar o desenvolvimento econômico, ainda que muitas vezes essa justificativa se associe a outras de caráter político ou social, tais como necessidade de repressão a grupos subversivos, criminosos etc.

É preciso reconhecer, também, que as empresas desenvolvem suas atividades econômicas com o objetivo de remunerar os sócios e acionistas, ou seja, ter lucro. Esse é um elemento essencial do sistema político-econômico albergado na Constituição brasileira (assim como nas constituições de todos os países capitalistas) sob o princípio da livre iniciativa. Esse propósito, disso não há nenhuma dúvida, é lícito e estimulado pelo Estado.

Entretanto, o objetivo de lucro impõe às administrações das empresas uma enorme pressão para minimizar custos e despesas e, em consequência, maximizar ganhos. Evidente que essa lógica comprime os investimentos ou gastos em garantia e proteção dos direitos humanos, especialmente quando o marco normativo ou a fiscalização das regras existentes são fracos. Nesse particular, já sobressai um aspecto, que soa central à PFDC, em relação

ao tema da proteção dos direitos humanos em face das atividades empresariais: a necessidade de construção de um arcabouço jurídico claro sobre as obrigações das empresas, associada a um sistema de reparações efetivo e de controle eficiente. Sem um mecanismo abrangente que equilibre a correlação de forças e impacte os processos decisórios das corporações, a defesa dos direitos humanos sempre estará em risco diante das demandas econômicas e financeiras das empresas. A proteção dos direitos humanos não pode ser interpretada como uma faculdade ou mera responsabilidade social voluntária. Ela deve estar no cerne de todo e qualquer processo decisório do negócio. No atual estágio civilizatório, é intolerável que a atividade econômica possa sacrificar a dignidade humana em prol de resultados financeiros. Ou seja, o respeito aos direitos humanos deve ser premissa em qualquer processo decisório.

A necessidade de os Estados atraírem investimentos das empresas mediante a redução de custos de operação e de implantação de empreendimentos provoca o fenômeno da denominada “corrida ao fundo do poço”. Ou seja, os Estados competem entre si como os locais “mais baratos” para o negócio, o que impõe sacrifícios tanto no plano tributário (guerra fiscal) – e, conseqüentemente, na capacidade do Estado de promover direitos sociais e econômicos – como no plano das obrigações de fazer ou não-fazer das empresas, notadamente nos campos ambiental, de proibição de uso de mão de obra em situações análogas à escravidão, de observância de normas sanitárias, de facilitação na ocupação da terra e o conseqüente uso indiscriminado do despejo, de deslocamento forçado de populações. Ou seja, compromete-se o respeito aos direitos humanos em geral, como modo de privilegiar o investimento empresarial.



É injustificável que uma mesma corporação possa adotar patamares distintos de proteção e respeito aos direitos humanos em razão da localização de seu empreendimento. A multiplicidade cultural e os diferentes estágios de desenvolvimento social das sociedades não podem servir de pretexto para a assimetria dos padrões de dignidade, principalmente no que diz respeito aos direitos humanos definidos no direito internacional. A desqualificação e discriminação de determinadas populações no tocante à intensidade de respeito aos seus direitos fundamentais remete às práticas da escravidão e do colonialismo.

Por esse motivo, a PFDC defende o reforço do sistema normativo, nacional e internacional, sobretudo para que as corporações transnacionais sejam obrigadas a adotar o mesmo padrão de proteção aos direitos humanos em todos os países e comunidades em que atuam, direta ou indiretamente. Com isso, se privilegiará o princípio da máxima proteção (*pro homine*) e da igualdade. Vale dizer, em todas as etapas da operação e em todos os países em que atuem, deveriam as corporações seguir o modelo mais elevado de respeito aos direitos humanos, notadamente aqueles consagrados no direito internacional e permeáveis a distintos graus de intensidade de implementação⁷.

Outro aspecto relativo aos impactos das atividades empresariais em face dos direitos humanos é que eles variam em razão dos setores ou ramos da atividade econômica. De fato, algumas áreas ou atividades têm risco mais elevado de produzirem violações aos direitos humanos em razão de natural tensão que provocam, tais como nos seguintes casos: (a) tamanho do empreendimento *vis a vis* o impacto socioambiental (v.g., a implantação de grandes indústrias, fazendas ou aglomerados notoriamente provocam remoção de pessoas e modificações no meio ambiente), (b) natu-

reza da atividade *vis a vis* o impacto socioambiental (v.g., negócios de mineração, óleo e gás, agricultura, pecuária, papel e celulose e hidrelétrica afetam o meio ambiente, a moradia e as atividades econômicas tradicionais do entorno etc.) e (c) natureza da atividade *vis a vis* a destinação e disponibilização de seus produtos e serviços (v.g., indústrias bélicas, de serviços de segurança e farmacêutica; serviços privados de saúde e educação; os bens produzidos ou serviços prestados pelas empresas coincidem com, ou tangenciam, os bens jurídicos protegidos pelo conceito de direitos humanos).

Os Estados, internamente ou entre si, deveriam adotar padrões normativos e mecanismos de controle mais fortes diante de tais atividades, justamente pelo maior risco que trazem aos direitos humanos. Não obstante, o que muitas vezes se nota é, de maneira inequívoca, o contrário: a flexibilização de obrigações para atrair esses investimentos, especialmente porque são iniciativas empresariais que alocam vultosos recursos e incrementam as pautas de exportação, o que favorece o discurso desenvolvimentista à custa da precaução e proteção social e ambiental. Ademais, não é raro esses investimentos estarem associados a interesses de alguns grupos influentes politicamente, o que é determinante no desinteresse estatal de impor a prevenção de riscos socioambientais como condição para a aprovação da implementação do empreendimento ou seu constante monitoramento.

Associando-se a tais circunstâncias, a constatação de que a globalização promoveu uma expressiva oligopolização no plano internacional do mercado em que atuam as grandes corporações transnacionais, é possível perceber a limitada capacidade que os Estados possuem, isoladamente, de enfrentar essas pressões. Esse cenário recomenda, pois, que



normas internacionais sejam adotadas para nivelar minimamente os padrões de respeito e proteção aos direitos humanos, bem como de capacidade de responsabilização das empresas por impactos negativos e violações.

Ou seja, os Estados – inclusive o Brasil – devem adotar, no âmbito doméstico, políticas públicas de efetivo reforço da proteção aos direitos humanos diante de atividades empresariais e, concomitantemente, instituir um sistema internacional que reduza, afaste ou limite o poder das empresas de impelirem os Estados para o caminho da flexibilização ou relativização dos direitos humanos, sob o falso argumento da priorização do desenvolvimento econômico.

Com efeito, o desenvolvimento econômico desassociado da promoção dos direitos humanos e da redução da desigualdade social revelou-se uma falácia, pois apropria-se de recursos naturais e sociais coletivos em favor de pequenos grupos⁸. Em realidade, o próprio desenvolvimento deve ser entendido também como um direito humano, a ser apropriado coletivamente. O conceito de desenvolvimento evidencia a dimensão humana, como destaca a Declaração da ONU sobre o Direito ao Desenvolvimento (1986), em seu artigo 2º: *A pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento e deveria ser participante ativo e beneficiário do direito ao desenvolvimento*. Significa compreender que só há desenvolvimento de fato, quando houver melhora na vida de todas as pessoas e coletividades direta ou indiretamente afetadas pelo processo.

Aliás, os Estados recentemente se comprometeram, com a subscrição da Agenda 2030, das Nações Unidas, relativa aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, a *combater as desigualdades dentro e entre os países e assegurar que todos os seres humanos possam desfrutar de*

uma vida próspera e de plena realização pessoal, e que o progresso econômico, social e tecnológico ocorra em harmonia com a natureza (Objetivo 10). De fato, há um reconhecimento do passivo de violação aos direitos humanos por decorrência do modelo de investimentos adotados pelos países mais desenvolvidos nas regiões do sul do planeta e uma convocação para a mudança desse paradigma. A Agenda 2030 se coaduna com a Constituição brasileira e ambos assumem que crescimento econômico sem promoção dos direitos humanos não é desenvolvimento.

Desenvolvimento normativo – os Princípios Orientadores das Nações Unidas e os Planos de Ação Nacional

Na última década, o tema de empresas e direitos humanos ganhou projeção na comunidade internacional. Após algumas iniciativas anteriores, em 2011, o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas aprovou o rol de Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos, elaborado pelo Professor John Ruggie, por solicitação do Secretário-Geral da ONU. Eles podem ser entendidos como um primeiro passo no caminho de afirmação de uma normativa cogente.

Entretanto, os Princípios Orientadores não possuem força cogente por si só e integram o denominado *soft law* do direito internacional, ou seja, “direito brando”, em livre tradução. Assim, os princípios não criam deveres aos Estados, embora incidam como eixo interpretativo e referencial na aplicação de outras normas imperativas atinentes a direitos humanos e empresas.

Nesse sentido, órgãos de tratado da ONU os adotam como parâmetro na aplicação das convenções sobre direitos humanos. Cite-se,



a título de exemplo, a Observação Geral 16 do Comitê sobre Direitos da Criança, vinculado à Convenção sobre Direitos da Criança e a Observação Geral 24, do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais¹⁰, que explicitam critérios de aplicação desses tratados na perspectiva do respeito pelas empresas aos Direitos Humanos.

No caso do continente americano, os Princípios Orientadores dialogam com a Carta da Organização dos Estados Americanos, a qual prevê, no art. 36, que “[a]s empresas transnacionais e o investimento privado estrangeiro estão sujeitos à legislação e à jurisdição dos tribunais nacionais competentes dos países receptores, bem como aos tratados e convênios internacionais dos quais estes sejam parte, e devem ajustar-se à política de desenvolvimento dos países receptores”, e, no art. 45, alínea “e”, que “[o]s Estados membros, convencidos de que o Homem somente pode alcançar a plena realização de suas aspirações dentro de uma ordem social justa, acompanhada de desenvolvimento econômico e de verdadeira paz, convêm em envidar os seus maiores esforços na aplicação dos seguintes princípios e mecanismos: (...) O funcionamento dos sistemas de administração pública, bancário e de crédito, de empresa, e de distribuição e vendas, de forma que, em harmonia com o setor privado, atendam às necessidades e interesses da comunidade”.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos, nessa linha, reconhece-os como parte do conjunto de normas de proteção dos direitos humanos, com as quais, aliás, tem construído sua jurisprudência em relação às responsabilidades das empresas relativas aos direitos humanos. Cite-se, nesse sentido, o caso *Pueblos Kallíña y Lonoko vs. Suriname*¹¹; a Opinião Consultiva 22/2016 (Titularidade de Direitos das Pessoas Jurídicas)¹², e a Opinião Con-

sultiva 23/2017 (Meio Ambiente e Direitos Humanos)¹³.

Os Princípios Orientadores estão estruturados em três pilares: proteger, respeitar e reparar. O documento enfatiza que a função de proteger é dos Estados, assim como a missão de garantir mecanismos judiciais e extrajudiciais de reparação. Outrossim, as empresas devem agir para respeitar os direitos humanos. Os princípios foram formulados considerando que todas as empresas, independentemente de sua dimensão, setor, localização, proprietários e estrutura, realizam atividades que podem gerar impactos nos direitos humanos. Não há, portanto, ênfase nas corporações transnacionais. Os principais pontos dos Princípios Orientadores são:

- Os Estados têm o dever primário de prevenir, investigar, punir e reparar os abusos aos direitos humanos cometidos em seus territórios por empresas e devem estabelecer que todas as empresas domiciliadas em seu território respeitem os direitos humanos.
- Os Estados devem fazer as empresas respeitarem os direitos humanos, assegurar que a atividade econômica não restrinja, mas sim propicie o respeito aos direitos humanos, assessorar as empresas sobre como respeitar os direitos humanos e estimular ou exigir que as empresas informem sobre como lidam com o impacto de suas atividades sobre os direitos humanos.
- Os Estados têm responsabilidade mais elevada no que diz respeito às empresas estatais ou apoiadas pelo governo, inclusive com créditos públicos, seguros ou investimentos.



- O Estado deve observar se as empresas que contrata promovem o respeito aos direitos humanos.
 - Os Estados devem ter normas adequadas para garantir o cumprimento de obrigações de direitos humanos nos acordos que firmam com outros Estados ou com empresas, inclusive por meio de tratados e contratos de investimento.
 - As empresas devem se abster de infringir os direitos humanos de terceiros e enfrentar os impactos negativos nos quais tenham algum envolvimento.
 - A responsabilidade das empresas no tocante aos direitos humanos internacionalmente reconhecidos.
 - As empresas devem evitar que suas próprias atividades gerem impactos negativos sobre os direitos humanos, enfrentar as consequências quando essas ocorrerem, prevenir ou mitigar os impactos negativos diretamente relacionados com operações, produtos ou serviços de suas relações comerciais.
 - As empresas devem contar com políticas e procedimentos adequados em razão do seu tamanho e circunstâncias, em especial: compromisso de assumir sua responsabilidade; auditoria (*due diligence*) para identificar, prevenir, mitigar e prestar contas de como abordam seu impacto sobre os direitos humanos; e processos de reparação.
 - As empresas devem integrar as conclusões de suas avaliações de riscos e impactos no marco de suas funções e processos internos, e acompanhar a eficácia de sua própria resposta.
 - As empresas devem estar preparadas para comunicar as medidas adotadas para enfrentar os impactos de suas atividades, sobretudo quando os afetados demonstrem preocupações.
 - As empresas, cujas operações ou contextos operacionais impliquem graves riscos de impacto, devem informar oficialmente as medidas que tomam a esse respeito.
 - As empresas devem reparar ou contribuir para reparação dos impactos adversos que provocaram ou contribuíram para que fossem provocados.
 - As empresas devem respeitar os direitos humanos internacionalmente reconhecidos onde quer que operem.
 - Os Estados devem adotar mecanismos judiciais de reparação apropriados e eficazes, assim como modos de denúncia extrajudiciais, como parte de um sistema estatal integral de reparação das violações de direitos humanos relacionadas com empresas. Também deve facilitar o acesso a mecanismos não-estatais de denúncia.
 - As empresas, bem como corporações industriais e associações de múltiplas partes, devem estabelecer ou participar de mecanismos de denúncia eficazes.
 - Os mecanismos não-judiciais estatais ou não-estatais são eficazes quando: legítimos, acessíveis, previsíveis, equitativos, transparentes, compatíveis com os direitos e fonte de aprendizagem. Esses mecanismos devem se basear na participação e no diálogo.
- A edição e o conteúdo dos princípios orientadores, embora positivos em uma perspectiva



evolutiva, têm sido objeto de diversas críticas por parte da sociedade civil e da academia, sobretudo por terem ficado muito aquém do que se reputa possível e indispensável para efetivar a proteção dos direitos humanos em face de atividades empresariais¹⁴. Com efeito, e até mesmo por terem sido editados em um instrumento não vinculante, percebe-se que não se menciona uma proibição de violação aos direitos humanos, mas sim a adoção de uma semântica eufemística de “evitar” violações e desenvolver “políticas” para a prevenção e a reparação. Nota-se, também, a ausência de obrigações diretas às empresas de adoção de medidas preventivas eficazes, construídas com a participação da população atingida pelo empreendimento. O documento parece admitir uma certa tolerância com a violação de direitos humanos por empresas. Ademais, segue-se atribuindo aos Estados funções exclusivas de proteção, sendo necessário, em determinados casos, avançar para o reconhecimento da corresponsabilidade empresarial por uma proteção deficiente, especialmente no caso de corporações transnacionais.

Reafirmando que interpreta os Princípios Orientadores como uma bem-vinda etapa na construção de normas mais efetivas, a PFDC também reconhece a insuficiência desse arcabouço para lidar com o tema da violação de direitos humanos por empresas, especialmente porque (a) passa ao largo da necessidade de enfrentar o fenômeno da “corrida para o fundo do poço”, ou seja, apontar a responsabilidade direta das empresas pela indução de governos a reduzirem custos sociais e exigências protetivas ao meio ambiente e aos demais direitos humanos como condição para a alocação de investimento, (b) não aborda a necessidade de os Estados adotarem a jurisdição universal ou quase-universal¹⁵ para apreciar casos de violações aos direitos humanos por corporações transnacionais, (c) enfatiza a ado-

ção de políticas voluntárias pelas empresas, sem reforçar o conceito de que toda violação de direitos humanos deve ser reparada integralmente, mediante restituição, compensação, reinserção e garantias de não-repetição, (d) desenvolve o tema com privilégio à visão e linguagem das empresas, em detrimento daquela das vítimas e dos atingidos, e (e) carece de previsões claras da obrigação das empresas desenvolverem seus empreendimentos, inclusive extrativistas, apenas após consulta prévia, livre e informada às populações atingidas.

Na sequência da aprovação dos Princípios Orientadores, o Conselho de Direitos Humanos da ONU instituiu um Grupo de Trabalho para difundir a sua implementação. A principal ferramenta para tanto seria a implementação de Planos de Ação Nacional pelos Estados. Até o momento, 21 países editaram planos, dentre eles: Chile, Colômbia, Alemanha, Espanha, Reino Unido, Holanda, Dinamarca, Finlândia e Estados Unidos¹⁶.

No Brasil, o Ministério de Direitos Humanos realiza estudos de base para a elaboração do plano e instituiu o Comitê Empresas e Direitos Humanos, com a finalidade de buscar meios de implementação dos princípios orientadores; propor parâmetros comuns aplicáveis à atuação das empresas privadas, empresas de economia mista ou empresas estatais, no que se refere ao respeito aos direitos humanos; analisar as questões apontadas pela sociedade civil, pelos centros de pesquisa, pelos órgãos de controle, pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública e pela Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos, e propor encaminhamentos; solicitar informações, bem como monitorar ações de empresas no pertinente aos direitos humanos; estimular que as empresas privadas comuniquem e reportem suas ações estratégicas para o pleno respeito dos direitos humanos e indiquem os impactos



de suas atuações; realizar diagnósticos e elaborar estudos sobre a temática; fazer propostas de atos normativos ou de ações específicas sobre o tema; articular ações intersetoriais, interinstitucionais e interfederativas para o fortalecimento do respeito dos direitos humanos pelas empresas; e apresentar relatórios de suas atividades e avanços¹⁷.

A PFDC valora positivamente a proposta e o esforço do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas de instituição de planos de ação nacionais, bem como do Ministério dos Direitos Humanos de criar um Comitê Empresas e Direitos Humanos.

Todavia, entende que, no caso do Brasil, previamente à mobilização de esforços para a elaboração de um Plano de Ação Nacional, deve-se ponderar se a medida é adequada diante do quadro histórico. É preciso ter presente o risco de que os défices de representatividade democrática das instituições brasileiras acarretem a falta de legitimidade do Plano, sobretudo se houver desequilíbrio de forças entre os múltiplos atores que devem tomar parte num processo dessa natureza. Além disso, a definição de políticas de direitos humanos deve adotar como ponto de partida as demandas das vítimas e potenciais atingidos e, portanto, estas devem ter garantias de que o processo lhes oportunizará posição compatível com essa premissa. Ou seja, a construção deve ser coletiva, em um processo de ampla interlocução com a sociedade civil. Pode-se exemplificar com o que foi adotado para a elaboração do Terceiro Plano Nacional de Direitos Humanos.

Ainda, é preciso ter em conta que o Plano tem sido recomendado como uma medida de concretização dos Princípios Orientadores e, portanto, devem ser consideradas e superadas as críticas acima referidas ao conteúdo e à linguagem adotada em referidos princípios.

O eventual Plano deve adotar como ponto de partida o “estado da arte” da proteção de direitos humanos em face de atividades empresariais no Brasil, tal como se encontra prevista em marcos normativos ou reconhecida em precedentes jurisprudenciais, notadamente porque, em diversas hipóteses, o Brasil está em patamar superior de proteção àquele recomendado nos Princípios Orientadores. Afinal, não será juridicamente válido, à luz do princípio da proibição do retrocesso, que um Plano de Ação Nacional pugne por uma situação de proteção, respeito e reparação que esteja aquém daquela existente no sistema jurídico brasileiro.

Em acréscimo, é preciso ressaltar que os planos de ação nacionais são, em regra, editados como um conjunto de normas não-vinculantes, o que acarreta limitado impacto na realidade. Com efeito, uma política pública de direitos humanos em face de empresas depende, em diversos aspectos, de lei em sentido estrito ou tratados e convenções internacionais, sobretudo porque o seu cerne perpassa necessariamente a definição de obrigações para agentes privados e regras sobre o exercício da jurisdição, temas adstritos ao princípio da legalidade.

A PFDC anota que, em diversos campos, o Brasil, através de leis ou jurisprudência, definiu normas importantes e vinculantes para a atividade empresarial em face dos direitos humanos. No plano ambiental, cabe destacar o artigo 225 da Constituição Federal, o qual incorporou ao direito constitucional a exigência de estudos de impacto ambiental prévios à instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente e a previsão de reparação integral de danos por parte daquele que pratica condutas lesivas ao ambiente natural ou explora recursos minerais. Com semelhante



significação, a ratificação pelo Brasil da Convenção nº 169, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que dispõe, entre outros direitos fundamentais, sobre a consulta prévia, livre e informada a povos e comunidades tradicionais, cuja aplicação tem sido reconhecida em diversos precedentes judiciais¹⁸. Também merecem destaque as normas de responsabilização criminal da pessoa jurídica nos casos de crimes ambientais, as protetivas do cidadão nas relações de consumo, as relativas à responsabilização por atos de improbidade administrativa e de corrupção, as normas trabalhistas e a especialização da Justiça do Trabalho, a qual funciona como garantia da jurisdição célere e sensível às peculiaridades da relação do trabalho. Ainda, o artigo 170, da Constituição Federal, que vincula a ordem econômica aos princípios da função social da propriedade, da defesa do meio ambiente, da redução das desigualdades sociais e regionais e a busca do pleno emprego e o artigo 243, que determina a expropriação de terras nas quais ocorra a exploração de trabalho escravo.

Some-se a isso a edição da Lei 12.846 de 2013, prevendo sanções a empresas por atos praticados contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, cuja leitura também deve ser feita a partir da proteção aos direitos humanos.

O “estado da arte”, portanto, não é incipiente e, em vários temas, ultrapassa os patamares que poderiam ser oferecidos por postulados de um Plano de Ação Nacional não vinculante. É evidente que o cenário de violações aos direitos humanos por empreendimentos empresariais ainda é obscuro no país, mas, certamente, não será a exortação a procedimentos voluntários que terá a capacidade de alterar substancialmente esse quadro.

Ademais, não se pode negligenciar que, diante do atual momento nacional e internacional de enfraquecimento de institutos e instituições de direitos humanos, a reabertura de discussão sobre patamares já consolidados traz riscos concretos de retrocesso.

Assim, a PFDC considera que, embora a aprovação de um Plano de Ação Nacional possa – se atendidas as indispensáveis condições acima apontadas – constituir uma iniciativa relevante, o “estado da arte” da matéria no Brasil, as contingências políticas nacionais e internacionais e o potencial limitado dos princípios de Ruggie requerem cautela na condução do processo.

No caso do Brasil, pode ser mais recomendável – se e quando houver condições democráticas favoráveis – investir na formulação de uma política pública abrangente em direitos humanos e empresas, inclusive para estender os precedentes normativos positivos consolidados na legislação e na jurisprudência para todos os casos de violações aos direitos humanos (v.g., responsabilidade criminal das pessoas jurídicas, não restrita às hipóteses atuais; obrigatoriedade de consulta prévia a todas as populações potencialmente afetadas por empreendimentos; ampliação dos deveres de reparação; jurisdição universal ou quase-universal; responsabilidade por atividades de toda a cadeia produtiva; previsão de parâmetros claros de equidade de gênero, comuns a empresas estatais e privadas, inclusive no setor da mineração, em que se observam graves exemplos de desigualdade; fortalecimento do enfoque de gênero nos estudos de impacto ambiental de empreendimentos empresariais). Essa política pública seria construída em discussão com os múltiplos atores interessados – e, sobretudo, com as pessoas afetadas e atingidas por atividades empresariais – e compreenderia avanços legislativos que esta-



beleçam um conjunto normativo vinculante e compatível com a promoção do desenvolvimento sustentável, nos termos da Agenda 2030 das Nações Unidas, assim como com os marcos apontados pelos diferentes órgãos de tratado da ONU e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Tratado Internacional

Como referido acima, o Conselho de Direitos Humanos da ONU estabeleceu um grupo de trabalho para impulsionar os trabalhos de elaboração de um eventual tratado internacional sobre empresas e direitos humanos¹⁹. No mês de julho p.p., o Estado do Equador – coordenador do referido grupo de trabalho – divulgou o primeiro rascunho da Convenção internacional. Nos termos do documento divulgado²⁰, a Convenção tem como finalidades (a) fortalecer o respeito, a promoção, a proteção e o cumprimento dos direitos humanos no contexto de atividades empresariais de caráter transnacional, assim compreendidas quaisquer atividades de natureza lucrativa que tenham lugar ou envolvam ações, pessoas ou impactos em duas ou mais jurisdições nacionais, (b) garantir efetivo acesso à justiça e à medidas de reparação das vítimas de violações aos direitos humanos no contexto de atividades empresariais, (c) prevenir a ocorrência de tais violações e (d) avançar a cooperação internacional com vistas a cumprir as obrigações dos Estados de acordo com o direito internacional dos direitos humanos.

Destacam-se, dentre diversos aspectos da proposta, os seguintes itens²¹:

- A jurisdição para atos ou omissões, que resulte em violações aos direitos humanos protegidos pela Convenção, será do Estado no qual os atos ou omissões ocorram, ou do Estado no qual a pessoa jurídica ou natural que alegadamente cometeu os atos ou omissões é domiciliada.
- Considera-se que a empresa é domiciliada no local: de sua sede estatutária, da administração central, de onde possua substancial interesse de negócios, ou onde tenha subsidiária, agência, órgãos instrumentais, filiais, escritórios de representação ou assemelhados.
- Os prazos prescricionais não serão aplicáveis quando as violações constituam crimes de acordo com o direito internacional. Para outras violações, a prescrição não pode ser indevidamente restritiva e deve permitir um adequado período de tempo para a investigação e a persecução, em especial quando os fatos ocorreram no estrangeiro.
- As questões substanciais sobre o direito aplicável podem ser decididas com base no direito do Estado que exerce a jurisdição ou pela lei de outro Estado parte, no qual a pessoa envolvida com atividades empresariais de caráter transnacional é domiciliada.
- Com a finalidade de avaliar o possível impacto nos direitos humanos, os Estados partes devem garantir na legislação interna que todas as pessoas com atividades empresariais de caráter transnacional no seu território, sob sua jurisdição ou controle, serão obrigadas a realizar auditorias (*due diligences*). A não observância do dever de realizar auditorias deve acarretar uma apropriada responsabilização e indenização. Os Estados devem garantir que fiscalizarão o cumprimento dessas obrigações.
- Os Estados partes devem garantir na lei doméstica que as pessoas jurídicas e natu-



rais podem ser responsabilizadas criminal, civil ou administrativamente. A responsabilidade das pessoas jurídicas deve ser independente daquela das pessoas físicas. A responsabilidade criminal deve ser aplicável a mandantes, comparsas e cúmplices.

- Todo acordo futuro de investimento ou comércio que os Estados partes negociem, seja entre si ou com terceiros, não deve conter qualquer provisão que conflite com a implementação da Convenção e deve garantir o respeito aos direitos humanos.

Como evidenciado nos itens precedentes desta Nota, a PFDC entende que, apesar da eventual adoção de um Plano de Ação Nacional, o tratamento adequado do tema direitos humanos e empresas depende da definição de normas internacionais cogentes, que possam evitar ou minimizar os deletérios efeitos da “corrida para o fundo do poço”, da adoção de múltiplos padrões de respeito aos direitos humanos pelas empresas e das fragilidades dos sistemas de reparação e promoção da justiça. Sem um mínimo de uniformidade no tratamento que os Estados dão ao tema, a afirmação dos direitos humanos em face de atividades empresariais, em plano universal, seguirá sendo uma vaga promessa, refém dos argumentos de priorização do desenvolvimento nacional a qualquer custo.

Nesse sentido, a PFDC celebra a oferta do primeiro rascunho de um tratado internacional pelo Equador e sugere que o Ministério das Relações Exteriores do Brasil e o Ministério dos Direitos Humanos liderem um processo de discussão e consulta pública com a sociedade civil e os diversos atores brasileiros interessados, para fins de definir democraticamente as sugestões de aprimoramento do texto que serão defendidas pelo Estado brasileiro.

Em paralelo, a própria PFDC seguirá em interlocução com a sociedade civil e as representações dos atingidos e afetados por violações de direitos humanos no país, encaminhando e articulando o seguimento de denúncias, promovendo diálogos com o Estado e os demais atores interessados em favor de uma política nacional para o tema, consistente com as premissas apontadas nesta Nota. Em especial, na agenda do mandato da PFDC, será enfatizado o monitoramento da evolução das discussões sobre a instituição no Brasil de um Plano de Ação Nacional, os trabalhos de elaboração da Convenção Internacional sobre Direitos Humanos e Atividades de Corporações Transnacionais - com fortalecimento da perspectiva de equidade de gênero e da proteção aos direitos das populações em situação de vulnerabilidade -, bem como o apoio ao mandato do Grupo de Trabalho das Nações Unidas sobre Empresas e Direitos Humanos.

Brasília, 27 de agosto de 2018



3. Anexo I:

Informe – Seminário “Para uma política nacional de Direitos Humanos e Empresas no Brasil: Prevenção, Responsabilização e Reparação”

Brasília, 28 e 29 de agosto de 2018,
Relatoria: Livia Almendary

Introdução

Nos dias 28 e 29 de julho de 2018, em Brasília, realizou-se o seminário Para uma política nacional de Direitos Humanos e Empresas no Brasil: Prevenção, Responsabilização e Reparação, com a participação de referentes de movimentos sociais, instituições de pesquisa, órgãos públicos, sociedade civil organizada, além de atingidos e atingidas (não só do Brasil, como também da Colômbia, Peru e Moçambique) por violações de direitos praticadas por empresas.

A iniciativa do Grupo de Trabalho (GT) Corporações – em parceria com a Oxfam, a Fundação Friedrich Ebert (FES) e apoio da organização Terra de Direitos – teve como objetivos principais: I) aprofundar a discussão sobre os obstáculos que dificultam o acesso à justiça por comunidades, cujos direitos são violados por empresas, e sobre as lacunas existentes no ordenamento jurídico brasileiro e internacional à respeito do tema; e II) elaborar subsídios para a construção de uma política pública de direitos humanos e empresas que contribua para a superação desse cenário de assimetria normativa e institucional entre empresas transnacionais e comunidades atingidas.

Diante dos graves impactos provocados pela atuação de grandes corporações em diversos territórios, a sociedade brasileira tem se movimentado na busca de propostas e caminhos

para que as atividades empresariais estejam em consonância com os direitos humanos. Os debates sobre o tema estão crescendo e ganhando novas proporções em órgãos do Estado, organizações e movimentos sociais e, também, no cenário internacional.

GT Corporações – É nesse cenário que o GT Corporações organiza o seminário, como uma forma de se aproximar dos movimentos sociais e consolidar o que produziu até aqui.

O GT Corporações é uma rede que surge em 2014, no contexto dos debates nacionais sobre a crise política e institucional e a relação entre poder público e empresas. Congrega mais de 20 membros, entre organizações não-governamentais, movimentos, sindicatos e universidades, atuantes em questões relacionadas ao impacto da atuação das empresas sobre os direitos humanos³⁵. É um espaço de intercâmbio de conhecimentos e práticas, assim como de construção de estratégias de incidência, com o objetivo de promover o acesso à justiça dos afetados pela atuação de empresas no Brasil, particularmente quando acarretam violações de direitos humanos.

Para subsidiar os debates durante o evento em Brasília, o GT elaborou um documento-base enviado previamente a todos os participantes,

35. Os integrantes do GT Corporações são: Amigos da Terra Brasil; Associação Brasileira Interdisciplinar de Aids - ABIA; Conectas Direitos Humanos; Confederação de Trabalhadores da Agricultura Familiar - Contraf; Fórum da Amazônia Oriental – FAOR; FASE; HOMA/UFJF; IBASE; INESC; International Accountability Project -IAP; Instituto Equit; Instituto Observatório Social - IOS; Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul - PACs; Internacional de Serviços Públicos - ISP Brasil; Justiça Global; Movimento de Atingidos por Barragens - MAB; Movimento pela Soberania Popular na Mineração - MAM; Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu – MIQCB; Serviço Interfranciscano de Justiça Paz e Ecologia – SINFRAJUPE; Rede Brasileira pela Integração dos Povos - REBRIP; Repórter Brasil; Terra de Direitos; Articulação Internacional dos Atingidos e Atingidas pela Vale; e Vigência, sob a liderança da FES.



com diagnósticos e o acúmulo do grupo sobre o desequilíbrio normativo e institucional que beneficia as empresas, além de recomendações preliminares para uma política pública para o tema.

Esse documento, por sua vez, tomou como base a pesquisa “Direitos Humanos e Empresas: O Estado da Arte do Direito Brasileiro”, elaborada pelo Centro de Direitos Humanos e Empresas da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora (HOMA/UFJF), a partir da análise de diversos casos no Brasil.

Fortalecimento do diálogo com o poder público e parceria com a PFDC – O seminário também é desdobramento de debates iniciados em 2017 e que contaram com a importante parceria da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC). No dia 27 de agosto, um dia antes do seminário, a PFDC publicou uma nota técnica sobre proteção e reparação de direitos humanos no âmbito de atividades empresariais.

A nota, alinhada ao documento base apresentado pelo GT, reafirma a desproporcional e grave afetação de populações em situação de vulnerabilidade por atividades empresariais e defende o reforço do sistema normativo nacional e internacional, bem como a construção de uma política pública de direitos humanos e empresas que seja abrangente e que estabeleça um conjunto normativo vinculante, de forma a promover o desenvolvimento sustentável nos termos da agenda 2030 das Nações Unidas:

“No caso do Brasil, pode ser mais recomendável – se e quando houver condições democráticas favoráveis – investir na formulação de uma política pública abrangente em direitos humanos e empresas. (...) Essa política pública seria construída em discussão com os múltiplos

atores interessados – e sobretudo com as pessoas afetadas e atingidas por atividades empresariais – e compreenderia avanços legislativos que estabeleçam um conjunto normativo vinculante e compatível com a promoção do desenvolvimento sustentável”. (A proteção e reparação de direitos humanos em relação a atividades empresariais. Nota técnica N° 7/2018, Ministério Público Federal, PFDC, p.16)

A nota representa a possibilidade de fortalecimento do debate em instâncias-chave do poder público. O GT e a PFDC convergem sobre a necessidade de incidência em parlamentares e atores políticos brasileiros – processo que deverá ser fortalecido no próximo ano, se houver condições políticas para tal – e, também, sobre a necessidade de participar ativamente em instâncias internacionais, nas quais se dão os debates e resoluções na área de direitos humanos e justiça internacional.

Contexto nacional e internacional do debate sobre DHs e empresas

No âmbito nacional, a discussão sobre direitos humanos e empresas vem ganhando protagonismo em debates da sociedade civil e instâncias ligadas aos direitos humanos, sobretudo a partir de 2014.

Pouco antes disso, em 2012, durante a Cúpula dos Povos – evento paralelo à Conferência Internacional Rio+20, no Rio de Janeiro –, foi lançada a Campanha pelo Desmantelamento do Poder Corporativo e pelo Fim da Impunidade, com a participação de 200 organizações da sociedade civil inseridas no debate sobre violações de direitos cometidas por empresas em todo o mundo, entre elas, várias brasileiras. Essas organizações passaram a reforçar processos de incidência na ONU e outras instâncias internacionais.



O debate na sociedade civil brasileira acentua-se em 2014, quando o Brasil – sob a justificativa de não ter posicionamento sobre a questão – absteve-se durante a votação da Resolução 26/9 no Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (ONU), que reposicionou o tema a partir da proposta de desenvolver um instrumento vinculante sobre transnacionais e direitos humanos. O episódio fomentou a articulação de um grupo da sociedade civil brasileira, que posteriormente se consolidou no GT Corporações.

Desde então, o GT realizou uma série de ações, como se aproximar do poder público para estabelecer diálogos e incidências, produzir pesquisas sobre o tema, articular visita do GT de Direitos Humanos e Empresas da ONU ao Brasil (em Mariana, pós rompimento da Barragem do Fundão, e na região da construção de Belo Monte, no Xingu). Uma das organizações integrantes do GT Corporações, a Conectas Direitos Humanos, vem monitorando os desdobramentos da mencionada visita da ONU ao Brasil, depois da qual foram feitas recomendações para o Estado brasileiro, empresas e sociedade civil relacionadas à proteção de direitos.

Em 2017, o GT organizou, em parceria com a PFDC, a 1ª Audiência Pública sobre Empresas e Direitos Humanos, em Vitória, no Espírito Santo. Participaram da audiência, organizações da sociedade civil, movimentos sociais, comunidades atingidas pela atividade empresarial, sindicatos, órgãos governamentais, Defensorias Públicas, Ministério Público de diversos estados, consultorias empresariais em sustentabilidade e organizações acadêmicas. Não houve o comparecimento das empresas.

O presente seminário, realizado em Brasília, vem na esteira dessas ações, com o objetivo de consolidar pesquisas, dados, premissas, re-

comendações acumuladas até aqui pelo GT, e estreitar laços com movimentos sociais na direção de construir uma política pública para o tema, com ampla participação de vários setores da sociedade.

Diante da necessidade política de medidas vinculantes e efetivas contra violações por empresas e frente aos dispositivos internacionais voluntaristas impostos pela Europa, EUA, agências multilaterais (que alimentam a arquitetura da impunidade³⁶), por que não desenvolver uma política própria que regule o cumprimento dos direitos humanos por empresas no Brasil?

No âmbito internacional, os debates atuais concentram-se em duas frentes: a implementação dos princípios orientadores sobre empresas e direitos humanos da ONU, por meio de planos nacionais de ação (PNAs), e o “draft zero”, ou “rascunho zero” do instrumento vinculante para regular, no âmbito da legislação internacional de direitos humanos, as atividades das Corporações Transnacionais e outras Empresas (o tratado proposto pela Resolução 26/9 no Conselho de Direitos Humanos da ONU). Essas duas frentes internacionais, contudo, têm propostas e visões diferentes sobre a questão dos direitos humanos.

Debatidos no âmbito da ONU e aprovados em 2011, os princípios orientadores apresentam 31 diretrizes sobre direitos humanos e empresas e foram ratificados por mais de 190 países. Em 2012, o grupo de trabalho da ONU sobre o tema (grupo de trabalho intergovernamental de composição aberta sobre corporações transnacionais e outras empresas em matéria de direitos humanos) publicou seu primeiro

36. Conceito cunhado por acadêmicos para designar a atual assimetria normativa, que beneficia as empresas transnacionais em detrimento dos direitos humanos.



relatório anual, aconselhando os Estados a desenvolverem planos nacionais de ação (PNAs) como parte do processo de implementação dos princípios. Em 2014, lança um documento-guia para orientar os Estados no desenvolvimento desta estratégia – que não é vinculante e se mantém na esfera da recomendação.

A implementação desses planos tem gerado vários debates e discussões. O HOMA realizou um estudo sobre a implementação dos PNAs em países europeus e latino-americanos e identificou um padrão que difere frontalmente dos princípios e recomendações discutidos ao longo do presente seminário. Nos PNAs analisados pelo HOMA, a empresa é o ator principal e conduz os processos de negociação sobre as violações que ela mesma cometeu, e os princípios orientadores são voluntários. Além disso, a relação entre empresa e Estado (quem é o responsável?) nos PNAs não fica clara.

Na Colômbia, primeiro país na América Latina a implementar um plano nacional de ação, em 2015, a organização Tierra Digna fez uma análise similar sobre o cenário nacional: o PNA colombiano foi elaborado sem a participação das comunidades atingidas, ignora diagnósticos prévios e o desequilíbrio da correlação de forças entre empresas, não reconhece a responsabilidade das empresas na criação de conflitos territoriais, entre outras questões.

Draft Zero – Por outro lado, no âmbito do processo iniciado pela Resolução 26/9 do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (UNHRC), em junho de 2014, há uma forte articulação da sociedade civil internacional para a criação de um tratado vinculante para regular, no âmbito da legislação internacional de direitos humanos, as atividades das corporações transnacionais e outras

Empresas.

O tratado já passou por três rodadas de articulação e redação e a versão “draft zero” ou “rascunho zero”, apresentado pelo Equador, passará por sua quarta sessão em outubro de 2018, quando coletará novas contribuições da sociedade civil de outros Estados.

Este documento – mais avançado e potencialmente mais eficaz que os princípios orientadores – tem como premissas, entre outras: a primazia dos direitos humanos frente a qualquer outro interesse; o recorte interseccional na identificação das populações mais vulneráveis a violações de direitos por empresas; o direito ao acesso à justiça e ao cumprimento de direitos humanos; monitoramento da atividade empresarial. Também está sendo debatida a criação de uma Corte Internacional para julgamento de empresas transnacionais, ponto que deve ser retomado em outubro. O Tratado traria novos recursos/dispositivos para além dos nacionais.

Propostas para uma política pública de DHs e empresas

Durante as mesas, plenárias e grupos de trabalho temáticos realizados no seminário, foram levantadas propostas e estratégias para a construção de uma política pública de direitos humanos e empresas, bem como definidos alguns encaminhamentos práticos – como a criação de comissões temáticas de trabalho e próximos passos.

Questões em debate

Algumas questões relacionadas ao debate sobre empresas e direitos humanos foram identificadas como pontos a serem amadurecidos posteriormente, nos desdobramentos do seminário e na construção da política, a saber:



- **Proteção e regulação nacional e/ou internacional:** que aspectos priorizar nessas duas frentes de incidência e atuação (por exemplo: construção de um plano nacional de ação, participação no “rascunho zero” de um tratado internacional vinculante? Uma política pública nacional para empresas e direitos humanos poderia ser autossuficiente sem uma regulação internacional rigorosa e vinculante? Uma política nacional de empresas e direitos humanos poderia enfraquecer os instrumentos normativos que já existem?
- **Instância de responsabilização:** em que medida e com que força responsabilizar o Estado e/ou a empresa? Como evitar transferências de responsabilidade? A responsabilidade deve ser independente entre um e outro?
- **Judicialização x medidas alternativas:** no caso dos TACs (termos de ajuste de conduta), por exemplo: eles fortalecem ou enfraquecem a luta de comunidades atingidas por violações de direitos por parte de empresas? Em alguns casos, são entendidos como substitutos de uma reparação integral, em outros, como único caminho para alguma reparação imediata às comunidades. Equação complexa entre incidir e forçar o judiciário ou apostar em outras soluções que não a responsabilização jurídica (mais rápidas, por exemplo).
- **Mudança no foco de atuação da luta contra violações de direitos por empresas:** diante das constatações de falência do sistema de justiça, captura do Estado e resiliência capitalista (capacidade do capital de englobar qualquer processo de resistência e revertê-lo em seu favor), apostar em uma mudança de abordagem na forma atuação. A aposta seria, em vez de incidir sobre o judiciário,

concentrar energias na desconstrução do discurso sobre a eficácia das empresas no desenvolvimento socioeconômico do país, desmistificando seu papel como ator social a partir de análises críticas e difundidas socialmente. Por exemplo, o caso de Alcântara: o IDH do município diminuiu desde a instalação da base aérea. Outro caso é Altamira, com a construção de Belo Monte e outros grandes empreendimentos regionais. Desafio: mais do que lutar por responsabilizar empresas, lutar por um projeto de desenvolvimento que leve em consideração e priorize os direitos humanos.

Essas tensões, contudo, não impediram que os grupos de trabalho e as plenárias do segundo dia (29/09) tirassem e sistematizassem propostas e estratégias na direção de construir uma política pública de direitos humanos e empresas.

Tanto as mesas do seminário do primeiro dia (28/09), quanto os grupos de trabalho e plenárias do segundo (29/09) foram organizados a partir de eixos que, embora interligados, figuram separadamente para facilitar a discussão. As propostas apresentadas, neste capítulo do relatório, estão organizadas em consonância com a lógica do próprio seminário:

- Princípios gerais
- Prevenção
- Responsabilização
- Reparação
- Extraterritorialidade: a atuação de empresas brasileiras em outros países
- Estratégias nacionais e internacionais
- Encaminhamentos práticos

Princípios gerais para uma política de DHs e empresas

A definição de princípios gerais para uma política pública de direitos humanos e empresas



parte de duas premissas básicas: I) nenhuma norma/aparato legislativo expressa algo dado: as teses jurídicas são adotadas em função de interesses predominantes e, de forma geral, as teses jurídicas que defendem os interesses dos atingidos são desqualificadas; II) o processo legislativo, portanto, é vivo e está em permanente disputa: a luta se dá em fazer valer as teses jurídicas que fortaleçam os direitos humanos.

Nesse sentido, foram levantados alguns princípios gerais para a construção de uma política pública para empresas e direitos humanos:

- **Primazia dos direitos humanos e dos interesses das pessoas que sofrem as violações:** em primeiro plano devem estar as pessoas e não o lucro das empresas. As empresas não podem ser consideradas parte igual na formulação das políticas: elas são a parte que deve cumprir as normas dessa política.
- **Considerar a interseccionalidade na identificação dos atingidos e atingidas:** a política deve localizar e defender quem são os atingidos: populações mais vulneráveis em função da intersecção de classe, gênero e cor (mulheres, negros, ribeirinhos, quilombolas, povos indígenas: direito a políticas específicas).
- **Política vinculante:** a regulação deve levar em conta a prevenção, responsabilização e reparação em um sistema no qual as violações e os não cumprimentos acarretam em punição, interdição de atuação e garantia de não repetição. Não deve ser voluntária/optativa às empresas em nenhum aspecto.
- **Reparação deve ser integral:** deve ser usado o que está consolidado na ONU (restituição, compensação e garantia de não repetição) de forma vinculante.
- **Abordagem sistêmica:** a política não deve ser compartimentada, considerando de forma sistêmica aspectos simbólicos e materiais (cultura, meio ambiente, forma de vida).
- **Direito de veto a empreendimentos pelas comunidades atingidas:** a consulta prévia deve evoluir para a ideia de consentimento prévio.
- **Reconhecimento dos protocolos de consulta/consentimento autogestionados.**
- **Proteção de defensores e defensoras de direitos humanos:** a política deve garantir segurança efetiva dos que denunciam e atuam contra as violações de direitos.
- **Direito à memória:** a reparação deve manter viva a memória da violação.
- **Incorporação compulsória dos custos de direitos humanos pelas empresas:** por exemplo, toda isenção fiscal deve incorporar contrapartida de direitos humanos.
- **Observação e cumprimento do nível mais alto de proteção aos direitos humanos:** as transnacionais devem ser obrigadas a seguir o nível mais alto de proteção dos direitos humanos nos diferentes territórios de atuação.

Prevenção

- **Fortalecer e reformar as certificações:** as certificações devem estar no mesmo nível ou acima da lei [nunca abaixo das exigências legais]; participação da comunidade no processo de certificação; participação sindical; observância do histórico das empresas na violação de direitos trabalhistas e urbanos para obter certificação; transparência dos processos de certificação.



- **Identificar os efeitos sinérgicos e realizar diagnósticos:** questão da amplitude do impacto, a cadeia afetada: quais os efeitos sinérgicos (em cadeia) acumulados entre diferentes empreendimentos >> elaborar mapa da cadeia de impactos com as comunidades.
- **Licenciamentos:** reformular processos de licenciamento socioambiental com base em melhorias na participação da comunidade, independência dos licenciadores, controle social, direitos humanos, entre outros.
- **Definir áreas e territórios prioritários para ações preventivas a partir do perfil dos atingidos/as:** conhecer o perfil dos atingidos (como por exemplo, perfil do trabalhador, região de origem, situação socioeconômica). A partir dessa identificação, é possível definir áreas prioritárias de atuação e orientações de como governos e empresas podem agir >> a pesquisa contribui para definir áreas-chave de atuação preventiva.
- **Utilizar novas tecnologias para monitorar e identificar problemas:** monitoramento e identificação dos problemas, avaliação de risco dos empreendimentos e cadeias produtivas, desvendar a cadeia produtiva >> processos facilitados pela digitalização, pesquisas online, uso de ferramentas já disponíveis, como o Cadastro Rural.
- **Diagnósticos prévios:** acesso à informação; mapeamento de índices das localidades e comunidades antes do empreendimento.
- **Cadastros públicos de obras em processo de licenciamento/autorização:** a pesquisa deve estar disponível para a população, com lista pública de todos os projetos com pedido de licenciamento.
- **Criação de mecanismos de transparência das cadeias produtivas:** norma que obrigue a empresa a se manifestar. Exemplo: nos EUA, empresas são obrigadas a expor o que estão fazendo em termos de impacto de sua cadeia. Reino Unido: exige que empresas grandes publiquem posicionamentos sobre trabalho escravo. França: olhar nacional sobre a cadeia produtiva com origem em outros países. Monitoramento e prevenção: acesso à informação sobre as cadeias, elos de responsabilidade mais visíveis.
- **Fortalecer outros projetos/alternativos:** fomentar outras possibilidades em setores que mais impactem: por exemplo, investimento em outros tipos de energia.
- **Formação e educação em direitos humanos:** garantir que populações vulnerabilizadas e atores sociais, que atuam na área, se formem e se apropriem de ferramentas a partir de materiais de fácil acesso e de trabalho de base.
- **Direito efetivo à consulta prévia, livre e informada e criação de espaços reais de participação, bem como garantir o avanço dos protocolos de consulta:** que isso se reflita no direito de veto a empreendimentos (consentimento prévio) e na garantia de continuidade de participação das comunidades pós consulta.
- **Comprometimento do lucro de acionistas:** as penalizações devem recair também sobre os acionistas, como forma de prevenção. Criar inibições de viés econômico.



- **Presença de diretores e chefes das empresas nos territórios afetados:** cobrar diretores e chefes das empresas para que visitem os territórios e escutem as demandas das comunidades.
- **Levar em conta especificidades territoriais:** por exemplo, no caso da Amazônia.

Alguns pontos de debate relacionados à prevenção:

- Como reconhecer e trabalhar a questão dos **lugares sagrados**?
- Necessário combater a **captura corporativa** para que a prevenção tenha efeito.
- Priorizar a **criação de novos mecanismos ou fortalecer os já existentes**? Ou ambos?
- Problema da **regulamentação da consulta prévia**: como ficam os protocolos autogestionados, nesses casos?
- Problematizar a **questão fundiária** no debate sobre prevenção: levar em conta a vulnerabilidade das populações camponesas e rurais, mais suscetíveis às violações de seus direitos.

Responsabilização

- **Compreensão ampla de responsabilização:** em todas as etapas - planejamento financeiro, implementação, operação.
- **Instituições financeiras devem ser corresponsabilizadas:** PL 241/2015 – cláusula de direitos humanos nos contratos do BNDES.
- **Bancos e responsabilidade socioambiental:** resolução 4227: diretrizes que devem ser observadas pelos bancos em políticas

socioambientais. Política genérica, ainda assim, pode ser aproveitada: primeiro marco, norma que dá pé para uma atuação que não é dever, mas que pode caminhar para obrigação jurídica.

- **Estatuto das estatais:** Adin – Lei 13303/16: empresas públicas devem ser responsabilizadas por violações.
- **Todos os elos da cadeia produtiva devem ser responsabilizados:** se há relação de dependência/ subordinação, deve haver responsabilização para o topo da cadeia >> transparência e identificação de empresas nos grupos/consórcios - delimitar e ligar as violações às pessoas jurídicas.
- **Ampliar o conceito de responsabilidade solidária:** que isso se aplique também a direitos humanos: os atingidos podem cobrar de qualquer uma das partes da cadeia produtiva e, depois, o grupo resolve entre si.
- **Perspectiva coletiva na responsabilização e reparação:** não se trata de indivíduos e, sim, comunidades.
- **Caracterizar zonas e áreas especiais de interesse social – ZEIS/AEIS:** fomentar que empresas e Estado criem infraestrutura nessas áreas.
- **Revisão das regras de nexo de causalidade-doenças.**
- **Revisão das regras de lavra/mineração:** só autorizar uma lavra quando a outra estiver esgotada; proibir a participação de empresas lavradoras em fundos públicos de investimento.
- **Autonomia relativa dos órgãos e responsabilização:** responsabilizações específicas



dos diversos órgãos do Estado, com suas respectivas competências.

- **Vetar crédito rural para empresas que mantenham trabalho escravo.**
- **Cláusulas sociais vinculantes em contratos públicos:** instrução normativa para criação de sanções, como retenção de pagamento a construtoras que acarretarem em violações.
- **Dupla imputação:** responsabilização de pessoa física e jurídica. Apesar de o supremo dizer que não há obrigatoriedade, o ordenamento jurídico abre possibilidades nesse sentido.
- **Penalização de porta giratória:** por exemplo, a legislação espanhola estabelece quarentena (10 anos) para ofertas de empregos a executivos e agentes públicos e há um comitê de transparência. Implementação de multas e penalidades para reinserção do agente no setor público.

Reparação

- **A construção da reparação deve ser coletiva e territorializada, sem intervenção da empresa e com participação garantida:** ferramentas de reparação devem ser construídas e praticadas de forma coletiva e territorializada, sem a intervenção da empresa, com garantia de participação concreta da sociedade civil e atingidos e atingidas. Só a participação concreta da comunidade pode garantir que a reparação contemple todas as dimensões do impacto – material, patrimonial, simbólica. Processo de reparação como forma de fortalecer a organização da comunidade.
- **“Nada sobre nós, sem nós”:** as comunidades devem decidir que tipo de reparação querem e, só então, devem ser decididos os recursos a serem usados >> os dispositivos devem estar a favor das decisões das comunidades e não o contrário. As comunidades devem poder definir seus procedimentos de reparação.
- **Assessorias técnicas:** ferramenta importante para apoiar as comunidades durante o processo de reparação. Exemplo do caso da Associação Estadual em Defesa Ambiental e Social (AEDAS) na bacia do Rio Doce, que tomou as rédeas do processo de reparação depois das primeiras reuniões com a Samarco.
- **Reparação deve ser integral e com direito à memória:** como ir além das reivindicações, além da moradia, território e trabalho?
- **Gratuidade do processo de acesso à justiça.**
- **Diferenciação empresa x Estado:** no processo de reparação, definir qual é a responsabilidade do Estado e qual é a da empresa.
- **Garantia de não repetição:** deve ser vinculante e estar em qualquer processo de reparação.
- **Romper assimetrias de poder:** não reconhecimento das empresas como ator político nos processos de negociação (caso do Rio Doce).
- **Inversão do ônus da prova:** cabe às empresas provarem quem causou o dano – já que têm acesso a técnicas de análises, procedimentos jurídicos, laboratório de universidades etc.



- **Monitoramento independente das empresas:** garantia de que as empresas podem ser monitoradas de forma independente do Estado.
 - **Transversalidade e interseccionalidade das questões de classe, gênero e raça:** devem ser consideradas em todo e qualquer processo de reparação, em combate ao racismo ambiental. Por exemplo: entre os povos atendidos pela Fundação Renova, as mulheres recebem menos cartões.
 - **Mecanismos de transparência e controle social do processo de reparação:** garantia de reforço desses mecanismos (para não terminar em casos como o Renova).
 - **Impedir financiamento público a empresas que não finalizaram os processos de reparação em curso.**
 - **Centralidade do sofrimento da vítima:** peça chave para advogados também ganharem corpo nos casos.
 - **Mulheres e reparação:** devem ser as beneficiárias da reparação (por exemplo, escritura de nova moradia em nome delas), em particular, as mulheres rurais.
 - **Reassentamentos:** os de menor renda devem ser contemplados pelos financiamentos; criação de moradias de domínio público. O Programa Minha casa, Minha Vida não foi concebido para reassentamentos, mas nos casos em que essa for a solução, deve haver uma política específica voltada para os atingidos/as.
 - **Acesso à informação e formação sobre direitos:** fundamental para o direito à reparação.
- ### **Extraterritorialidade - propostas para regular a atuação de empresas brasileiras no exterior**
- **Jurisdição:** aspecto central: os atingidos devem ter o direito de buscar acesso à justiça no Brasil. E que os critérios expostos na política pública sejam aplicados às empresas brasileiras, mesmo quando elas forem minoritárias nos consórcios que atuam em outros países.
 - **Reconhecer de forma ampla os direitos de povos e comunidades tradicionais e aplicar, no mínimo, os mesmos critérios que no Brasil:** esse reconhecimento deve levar em conta – no mínimo - para operações em outros países, os impactos materiais/imateriais/rituais/tradições de acordo com as definições brasileiras.
 - **Acesso à informação:** os contratos devem ser públicos (quem são os donos das empresas, língua, localidade etc.), assim como os estudos de impacto ambiental, social, econômico (os estudos devem ser publicados, bem como os autores identificados).
 - **Controle social dos royalties e benefícios repassados à comunidade:** publicizar a economia dos empreendimentos (volume da produção, taxa de produção e isenções, quanto pagam de impostos, quanto obtêm de lucro etc.).
 - **Licenciamentos e estudos:** devem ser realizados segundo os padrões mais altos de proteção dos direitos dos países envolvidos (e no mínimo, os próprios brasileiros); empresas que realizam os estudos e outorgam licenças devem ser independentes de consórcios e não envolvidos no empreendimento.



- **Exigência de consulta livre, prévia e informada com direito de veto, além de reconhecimento de protocolos:** o Brasil deve exigir e garantir que esse processo se realize localmente (o Brasil é signatário da Convenção 169 e dos Povos Indígenas e isso deve se fazer valer em outros territórios onde atuem as empresas brasileiras), além de garantir o reconhecimento dos protocolos comunitários locais.
- **Responsabilidade solidária:** a matriz ou a acionista também responde pela subsidiária - reconhecer a cumplicidade e responsabilidade das empresas brasileiras.
- **Política Nacional de Defensores e Defensoras** se aplique também em outros países.
- **Canais de denúncias no Brasil:** denúncias inclusive de danos potenciais; criar ponto focal no MPF para receber essas denúncias internacionais e ouvidoria no BNDES. Monitoramento e avaliação das situações pós-denúncia/acordo/sentença.
- **Governança do ponto focal:** mudar da OCDE, do Ministério das Finanças, com participação da sociedade civil e que seja rotativo entre ministérios.
- **Exigir as indenizações no Brasil:** para que sejam repassadas e monitoradas pelas populações afetadas.
- **Punições econômicas** a empresas que violarem direitos e causarem danos fora do país.
- **Assessoria técnica do país de origem** para atingidos em outros países.
- **Criação de uma rede internacional:** para

articular comunidades atingidas, trabalhadores e sindicatos de outros países e, também, visibilizar denúncias.

- **Questão da segurança privada em empreendimentos:** proibição de contratos das empresas com polícia local para fazer segurança privada.

Estratégias nos âmbitos nacional e internacional

Nacional

- **Diálogos com e incidência sobre o poder público e parlamentares:** tarefa central apontada pelo GT e também pelos debates no seminário, nas seguintes frentes:
 - Mapear a agenda parlamentar sobre o tema e outros afins para incidir.
 - Fortalecer a parceria com o Ministério Público Federal/PFDC.
 - Aproximar-se do fórum BNDES: criação de conselhos da sociedade civil no Banco.
 - Aproximação de órgãos como Funai, Ibama, Defensoria, Incra, Fundação Palmares.
 - Fortalecer o debate com a Câmara/Comissão de Direitos Humanos da Câmara >> parceria com CNDH para construir a política nacional de empresas e direitos humanos.
 - Estreitar relações com o Ministério de Relações Exteriores.
 - Levar o debate sobre direitos humanos para as Assembleias Legislativas estaduais.



- Relação com outras políticas e programas de governo: a política nacional de empresas e DHs precisa pensar em sua relação com outras políticas e programas.
- **Fortalecimento de órgãos públicos:** pressionar para que os órgãos, já existentes, funcionem.
- **Fortalecer as teses e narrativas de direitos humanos (batalha narrativa):**
 - Esclarecer a confusão (proposital) entre **crescimento econômico e desenvolvimento:** como e para quem? Desconstruir a falácia de que as empresas trazem, necessariamente, desenvolvimento.
 - Uma forma de fortalecer as narrativas é a partir da **Agenda 2030** da ONU, pois aponta para esse caminho.
 - **Visibilizar o efeito sinérgico:** acumulação de empreendimentos em uma mesma zona e todos os impactos em rede/efeito dominó que pode causar.
 - Aprofundar a **discussão sobre financiamento público das empresas:** qual o papel do Estado?
 - **Visibilizar relatos** de violações de atingidos e atingidas como forma de gerar empatia, sensibilização e alteridade.
- **Desmistificar a atuação das empresas a partir de casos paradigmáticos:** por exemplo, caso da Vale Moçambique. Foi enviado um ofício ao governo brasileiro perguntando o que a Vale considerava sobre sua subsidiária em Moçambique, em relação à OIT 169. Resposta: válido apenas para o Brasil. Explicitar esses (des) casos e posicionamentos, desmistificar as empresas. Casos paradigmáticos podem pautar outras noções. Avaliar a eficácia da atuação das empresas no desenvolvimento socioeconômico do país e do território onde atuam, como por exemplo a base de Alcântara (MA), onde o IDH diminuiu depois do empreendimento. O mesmo no caso de Altamira, com Belo Monte e outros. Outros casos: Volkswagen e a ditadura, a Eletronorte e os Waimiri Atroari. No âmbito da saúde, a questão do SUS e patentes pipeline (de fórmulas que já estavam em domínio público: não trazem inovações, apenas restringem e monopolizam) >>> **Campanha de impacto:** definir cinco casos exemplares para demonstrar gravidade do tema, transformar esses casos e narrativas em campanha (filmes? vídeos?) de comunicação e impacto.
- **Desvelar o véu corporativo e combater a blindagem das empresas:** facilitar a identificação dos atores contra os quais se luta [desvelar as parcerias, joint-ventures, relações entre empresas públicas e privadas e sua natureza dúbia]. Qual o sujeito violador? Criar mecanismos de transparência para isso >> incidir no Congresso.
- **Fortalecer projetos alternativos:** como investimentos em outros tipos de energia, por exemplo.
- **Incidência na mídia/meios de comunicação: aposta em “golpes de comunicação”:** para pressionar publicamente governos, opinião pública. Por exemplo: repercussão internacional sobre o trabalho escravo: articulação com a mídia mundial [caso da JBS >> consumidor europeu e americano têm preocupação maior].
- **Mecanismos de transparência:** políticas para isso e incidir no Congresso.



- **Vincular violações de direitos a partir de outros aparatos normativos:** por exemplo, infração à ordem econômica por vantagem desleal na concorrência, a partir da redução drástica dos custos violando direitos humanos (trabalho escravo, por exemplo).
- **Sensibilização de procuradores e outros atores públicos:** procuradores totalmente incapazes de entender os conflitos do território, quando estão implicados em processos de reparação, por exemplo. Falta de alteridade >> precisam ser confrontados com relatos e visitar os territórios em questão.
- **Levantamento e acompanhamento de dados oficiais sobre áreas que correm risco de violação por interesses privados ou já foram/estão afetadas:** empresas atuam em função de e indenizam baseadas em dados: caso da bacia do Rio Doce/rompimento da barragem no Espírito Santo: quantas embarcações de pescadores? Dados pesqueiros? Não há dados. Última medição de água: 7 anos atrás. Cadeia importante envolvida e importância de monitoramento e reconhecimento de populações tradicionais. Força dos dados: dados geram pressão.
- **Facilitar acesso às organizações de defesa de direitos e autoridades:** canais de comunicação por todos os meios.
- **Plataforma virtual/observatório para reunir e sistematizar informações:** visibilidade de material, notas, relatórios, seminários, processos etc.
- **Trabalho de base e processos de formação e informação de populações atingidas:**
 - Produção de **material de apoio** para trabalho na base (não documentos técnicos) >> e juntar e editar o que já existe. Por exemplo: Conectas traduziu os princípios orientadores e realiza monitoramento de recomendações >> material que pode ser usado e disseminado para gerar conhecimento. Vídeos para web produzidos pela Justiça Global. Terra de Direitos tem um documentário sobre os protocolos de consulta autogestionados no Tapajós: <https://terradedireitos.org.br/acervo/videos/protocolos-de-consulta-no-tapajos-experiencias-ribeirinhas-e-quilombolas/22839>
 - **Folders, impressos** com explicação de temas e tópicos, instâncias de denúncia, de assistência etc.
 - **Programas de rádio** >> rádios comunitárias: instrumentos fortes nas bases.
 - **Oficinas** e formações.
 - Estratégias de comunicação audiovisual e **digital**.
 - **Facilitação gráfica** para encontros e seminários.
 - Facilitar **acesso da base a documentos e debates do GT** a partir de todos esses tipos de materiais.
- **Área de governança:** fazer conexão com a lei de compliance.
- **Segurança nos empreendimentos:** suspensão de segurança em casos de denúncia de violação >> havia um grupo de trabalho no MPF sobre o tema, que deveria ser resgatado.
- **Instituições financeiras:** deveriam ser caracterizadas como transnacionais.



- **Como concretizar essa política:** seria um instrumento normativo? Criação de um Comitê especial com tribunal e poder de jurisdição? Autarquia federal? Há sugestão para que seja um comitê com tribunal, com eleição por processo público, com uma superintendência e secretaria-executiva + conselho da sociedade civil.

Internacional

- Engajamento de parlamentares para a futura assinatura do marco internacional vinculante (draft zero): o processo é de longo prazo, então, é preciso desde já engajar os parlamentares >> incidência no Congresso já para o desafio do Brasil se tornar signatário quando o Tratado sair.
- Presença de sindicatos e populações indígenas nas negociações sobre o tratado internacional vinculante.
- **Contribuir com a redação do draft zero:** GT Corporações pode enviar comentários e conteúdos sistematizados a partir do presente seminário; além disso, a Via Campesina sugere incorporar aspectos da Declaração dos Direitos dos Camponeses >> será lançada em breve e há, nos textos, muitas recomendações que podem ser incorporadas ao debate, em complementaridade com o tratado.
- Compartilhamento de informação com outros países:
 - Observatório dos povos: nomear empresas e dados de vários países para construir um panorama das violações.
 - Compartilhar informações sobre políticas e direitos no Brasil com organizações

estrangeiras que lidam com empresas brasileiras >> disponibilizar e compartilhar pacote legislativo para os outros países sabermos a que leis as empresas estrangeiras estão submetidas.

- **Banco Mundial e IFC:** aproximação e diálogo/debate.
- **Campanha de impacto e de mídia internacional:** como pensar uma campanha participativa de opinião pública: incidir sobre a mídia internacional, no caso da extraterritorialidade. Pressão dos meios sobre Estados e empresas.

Encaminhamento

- **Construção e aprovação de um documento político do seminário:** elaborar esse documento a partir da ata do seminário e submeter à aprovação das entidades participantes >> para amadurecer um documento do seminário, sistematizar e validar entre todos.
- **Calendário com próximos passos:** GT construir um calendário de próximos passos e passar ao grupo do seminário.
- **Portarias do Ministério de Direitos Humanos sobre proteção de defensores/as e os princípios orientadores da ONU** [mais informação no Anexo II, pg. 8]: tirar posicionamento sobre essas portarias e sobre o retrocesso na proteção aos defensores.
- **Contribuição Draft Zero:** o GT deve facilitar para que conteúdos/recomendações que saíram durante o seminário cheguem aos participantes e às bases >> GT Corporações pode fazer um texto sobre a importância do Brasil participar do Tratado



e isso entrar para a pauta da CNDH de setembro (a carta seria levada pelo Conselho Nacional da Via Campesina, comissão de assuntos internacionais) e, assim, a carta será encaminhada à ONU.

- **Comissões de trabalho:** articular as comissões sugeridas durante o seminário:
 - **Comissão Extraterritorialidade:** influenciar no posicionamento do estado brasileiro, contribuição no zero draft, posicionamento sobre portarias do MDH referente ao PNA e princípios orientadores. Junto com PFDC, Justiça Global, Atingidos pela Vale.
 - **Comissão para ampliação do debate nos estados brasileiros:** levar o debate para as comissões de direitos humanos nos estados, via assembleias legislativas.
 - **Comissão para sistematização e formação:** sistematizar o que foi tirado no seminário, e o que pode ser mobilizado de outros conteúdos (por exemplo, tradução dos princípios orientadores feita pela Conectas) para pensar o material de formação/trabalho de base.
 - **Aproximação e articulação com a Comissão Nacional de Direitos Humanos:**
- **Realização de evento de formação em São José dos Campos, em dezembro.**



Autores

Melisanda Trentin é advogada, mestre em Políticas Públicas e Formação Humana pela UERJ e coordenadora da área de DHESCA da Justiça Global.

Raphaela Lopes é advogada, mestre em Direito pela UFRJ e pesquisadora da área de DHESCA da Justiça Global.

Deborah Duprat é Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão, Procuradoria Federal Dos Direitos do Cidadão, Ministério Público Federal.

Marlon Alberto Weichert é Procurador Federal dos Direitos do Cidadão Adjunto, Procuradoria Federal Dos Direitos do Cidadão, Ministério Público Federal.

Edmundo Antônio Dias é Procurador da República, Coordenador do Grupo de Trabalho Direitos Humanos e Empresas, Procuradoria Federal Dos Direitos do Cidadão, Ministério Público Federal.

Responsável

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Brasil
Av. Paulista, 2001 - 13º andar, conj. 1313
01311-931 | São Paulo | SP | Brasil
www.fes.org.br

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)

A Fundação Friedrich Ebert é uma instituição alemã sem fins lucrativos, fundada em 1925. Leva o nome de Friedrich Ebert, primeiro presidente democraticamente eleito da Alemanha, e está comprometida com o ideário da Democracia Social. No Brasil a FES atua desde 1976. Os objetivos de sua atuação são a consolidação e o aprofundamento da democracia, o fomento de uma economia ambientalmente e socialmente sustentável, o fortalecimento de políticas orientadas na inclusão e justiça social e o apoio de políticas de paz e segurança democrática.

As opiniões expressas nesta publicação não necessariamente refletem as da Friedrich-Ebert-Stiftung.

O uso comercial de material publicado pela Friedrich-Ebert-Stiftung não é permitido sem a autorização por escrito.

ISBN 978-85-9565-050-3

